

# ヴァルネラビリティとケアの社会学      自然災害に おける女性・地域・保健

著者	板倉 有紀
学位授与機関	Tohoku University
学位授与番号	11301甲第15533号
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10097/59965">http://hdl.handle.net/10097/59965</a>

平成 25 年度博士学位請求論文

ヴァルネラビリティとケアの社会学

—— 自然災害における女性・地域・保健 ——

東北大学大学院文学研究科  
人間科学専攻社会学専攻分野  
博士後期課程  
板 倉 有 紀

## 本稿の構成

自然災害の被害を社会的に考察するとき「災害時要援護者」や「災害弱者」などその個人の帯びる社会的属性と関連づけてその被害を説明し、今後起こり得る自然災害における被災者支援論につなげていくという論の進め方は一般的である。格差やリスクといった社会学の既存の枠組みともなじみのあるやり方である。しかし社会的属性と関連づけての被害やニーズの把握はそれらの「内容」を示すことはできても実際に顕在化する「程度」を示すことはできない。どのような人びとのどのようなニーズに配慮すべきかは、社会学の書籍としてのみだけではなく「ハンドブック」や「ガイドライン」というかたちで発行される。未来における支援者は現在においてそうした知識を入手することができる。だが事前に「予測」や「事前対応」のおこなわれる被害やニーズは、実際に顕在化した被害やニーズとは異なる。国内外で頻発する広域型・複合型の災害を鑑みると「災害時要援護者」「災害弱者」というカテゴリーに基づいた被災者支援では、そうしたカテゴリーには入らないけれどもさまざまな健康ニーズや生活上のリスクを抱える人びとのニーズを把握しきれないという状況がある。こうした状況は、地域防災や災害対応において、私たちがおこなっている被害やニーズの定義と説明が、被災者の状況を正しく把握するためには十分ではないということを示している。それはあくまでも事前の予測でしかない。

本稿の課題は、「自然災害<sup>1</sup>の被害とニーズを社会的に考察するさいの視点」を地域防災・（地域単位の）災害対応における被災者ニーズへの対応（＝被災者ケア）に即して検討することである。ニーズの把握は被災者ケアの実践において常に課題である。発災直後の段階から復興過程にいたるまでのそれぞれの段階においてニーズは異なり変化する。つまり誰がどのような状況にいて何を求めているのかという意味でのニーズや被害の個別具体性は、ひとたび災害が起きてみないと顕在化しない。実際にその人たち一人一人の状況を対面状況において配慮しながら、何を求めているのかを把握しないと分からないというのが実情である。そしてそうした把握自体もまた難しい。ある人びとのニーズは可視化されやすくある人びとのニーズは可視化されづらい。ニーズを引き出すことは支援場面において2重にも3重にも困難である。けれども発災から数年経てもなおそうしたニーズや被害は生じ続けている。被災者支援における心のケアや健康ニーズ把握といったプライマリーな実践は継続的におこなわれなければならない。こうした事後的なニーズや被害は事前（＝災害発生前）に「予測」「対応」しうるものではない。事前にその人の社会的属性に結びつけて予測しきれない被害やニーズの内容と程度が人それぞれに異なる仕方で顕在化する。事前に誰がどのような困難な状況におかれるのかという「予測」「事前対応」からはこぼれおちてしまう被害とニーズこそが被災者ケアにおける問題である。地域防災においてもまたこの種の被害とニーズの存在を認識することは「想定外の想定」としてなされることが重要である。発災後にどのように多様なニーズに対する把握と対応の実践がなされるべきかということが事前の段階から問われるべきである。では社会的にこうした被害やニーズを考察し記述することは可能だろうか。つまり「事前」の段階だけではなく「事後」の災害対応を視野にいれたかたちで被害

<sup>1</sup> 本稿では経験的には東日本大震災の津波被災地の事例を多くとりあげるが、阪神・淡路大震災や新潟中越地震、新潟中越沖地震の他に、国内外で生じてきた様々な自然災害の事例にも多く依拠する。

やニーズへの対処を社会的に考察し記述することが必要であるし、また可能なのではないか。本稿の問いはここにある。特にニーズ把握の困難として生じている事例や、排除されがちなニーズや被害という問題について焦点をあてる。このような被害やニーズを前提にした被災者ケアのあり方について考察する。ケアという視点の取り方は被害やニーズの途方もない個別具体性、つまりその人それぞれに異なる仕方で顕在化するというところに照準するという意味で有意義である。なぜならケアの実践はそうした個別具体性への配慮にもとづくものであり、ニーズや被害の事前の想定ではなくて事後の対応という文脈における実践であるからである。

本稿ではこうした背景と課題について、以下の2つの側面から取り組む。理論的な側面としては「被害の社会的考察」に資する社会学理論や災害研究の概念の検討、経験的な側面としては「実際の被災者ケア」の考察である。それぞれを第Ⅰ部、第Ⅱ部とする。

第Ⅰ部では、自然災害の被害についての理論的考察をおこなう。第1章では先行研究をふまえて自然災害の社会学的研究において被災者支援やケアという視点が広まってきたことを論じる。第2章では自然災害の「被害」の社会的考察を理論的におこなう。特に災害研究の「ヴァルネラビリティ」論、社会学におけるリスク社会論（およびリスク論）を援用し個別具体的でかつ状況依存的な被害の理論的考察を進める。これらの作業は自然災害の被害を考察するさいの準拠点とその考察の意義、現在生じている経験的な問題にとってそうした準拠点の持つ意義を明確にすることを目的とする。

第Ⅱ部では、被災者ケアの実践における問題を、被害やニーズの個別具体性への配慮という観点から、「ヴァルネラビリティとケア」という観点から考察する。第3章では「災害と女性」という経験的なテーマにそって第1章と第2章でおこなった理論的な作業を、経験的な事実の記述へと結びつけることを意図する。災害と女性というテーマは「女性」という社会的属性に結びついた被害を提起するという意味で極めて実践的なテーマである。ここでの被害の論じられ方を考察するとともにヴァルネラビリティやリスクの問題と位置づける。と同時に、個別具体的な被害やニーズが「災害と女性」ではどのように位置づけるのかを考察する。第4章でも「災害と女性」というテーマを引きつぐ。女性の担い手の多い「災害時要援護者」の「ケア」労働の問題を特に無償労働としてとりあげる。この災害時要援護者の問題を、「災害と女性」の問題と地域防災・災害対応の問題のまさに接点にある問題として考察する。第5章では災害対応における女性の主体的な実践の事例としての保健師女性の災害対応をとりあげる。事前に災害時要援護者というカテゴリーに基づいて把握することのできる被害やニーズは限られる。ゆえに災害対応として個別具体的なその都度の被害や被災者ニーズを把握していく体制が重要であり、そうした体制に関して被災地で活動している保健師の事例をとりあげる。保健師は、1994年以前まで女性に限定された専門職であり東日本大震災の保健活動をリードしたのはそうした中堅やベテランの保健師である。第1章から第5章をとおして、今後長期的に津波被災地における被災者支援を継続していくうえで、個人個人の生命や生活を支える体制としての地域ケア体制について展望を示し、こうした経験的な事例をふまえたうえでの理論的考察をまとめる。

## 目次

本稿の構成 .....	ii
目次 .....	iv
凡例 .....	vi
 第1章 自然災害の社会学的研究における「被災者支援・ケア」の視点の展開 .....	8
1 はじめに .....	8
2 国内の災害研究と「被災者支援・ケア」の問題 .....	9
3 アメリカ災害研究と「被災者支援・ケア」の問題 .....	19
4 「支援・ケア」と災害 .....	22
5 おわりに .....	25
 第2章 ヴァルネラビリティとリスク・地域 .....	26
1 はじめに .....	26
2 被害の原因帰属・責任帰属 .....	27
3 ヴァルネラビリティ概念とリスク社会論 .....	31
4 「ヴァルネラビリティ」概念のリスク社会論からの距離 .....	38
5 ローカルな災害対応とヴァルネラビリティ .....	49
6 おわりに .....	56
 第3章 災害研究における「女性の視点」論とヴァルネラビリティ概念 .....	59
1 はじめに .....	59
2 災害研究における「女性の視点」論 .....	63
3 災害と「女性の被害」 .....	83
4 「女性の視点」から見た「地域社会」 .....	96
5 おわりに .....	98
 第4章 地域社会における災害時要援護者の支援・ケアと「女性の視点」 .....	100
1 はじめに .....	100
2 「ヴァルネラビリティとケア」 .....	100
3 災害時要援護者と地域防災 .....	106
4 地域と防災活動 .....	111
5 「ニーズの多様性」と女性の視点・地域防災 .....	122
6 おわりに .....	127

第5章 ヴァルネラビリティへのケアと災害時保健活動.....	130
1 はじめに .....	130
2 ニーズの多様性と個別具体的なケア .....	132
3 保健師活動の現在.....	135
4 保健師職能としての災害対応 .....	144
5 おわりに .....	158
終章 「ヴァルネラビリティとケアの社会学」の意義.....	160
1 本稿の議論の流れ.....	160
2 本稿の意義 .....	163
文献一覧 .....	168
初出一覧 .....	178

## 凡例

- ・引用文中の〔 〕は引用者による補足を示す。
- ・引用文中の下線は原文が英語である場合はイタリックの箇所を示す。
- ・注はそれぞれのページに付す。

## 第 I 部

---

第 I 部は、本稿を災害研究として位置づけ、自然災害の社会学的考察の理論的な準拠点を示すために設けた。「自然災害の被害とニーズを社会学的に考察するさいの視点」の考察という本稿の課題、特に「災害時におけるニーズ把握の困難」という課題に対して、本稿ではどのような先行研究に依拠し、この課題に接近するのかを示す。よってまず、災害研究の流れに本稿を位置づける。自然災害の社会学的研究に当てはまる先行研究における視点の変化に着目する。そうすることで、災害研究のトピックの変遷を示すとともに「支援・ケア」という問題が東日本大震災では先鋭化してくることを示す（第 1 章）。続いて、自然災害の社会学的研究において「被害」を論じるさいに用いられることの多い「ヴァルネラビリティ」概念に着目する。その内容を考察した上で、リスク社会論や地域社会の災害対応といったトピックとの接点について検討する。そうすることで、自然災害の被害やニーズについての理論的な把握をおこなう（第 2 章）。第 2 章は第 3 章以下でとりあげる「災害と女性」という経験的なトピックを考察するための理論的な準拠点としての位置づけである。



## 第1章 自然災害の社会学的研究における「被災者支援・ケア」の視点の展開

### 1 はじめに

「リスク社会」や「格差社会」「無縁社会」という社会認識は、自然災害における人びとの被害を社会的に考察するさいに大きな意味を持つ。自然災害の被害を社会のあり方と関連づけて考察していくという方向性は最初から可能であったわけではない。災害研究が展開するなかで社会的な視点からの災害研究が出現した。「リスク」社会論がそうであるように自然災害の社会学もまた蓄積されてきたのは20世紀以降である。今なお、自然災害の研究は理工学分野のものであるという印象は強いにしても、社会学の立場からの災害研究も徐々におこなわれてきた。「リスク社会」「格差社会」「無縁社会」、リスク・不平等・家族的地域のつながりをトピックとした現代社会についての認識は、日常的な場面でも、狭い学問言語をこえて、生活世界を生きる人びとのなかで共通した認識である。つまり人びともまたリスクや格差や無縁社会という言葉を経常的に口にしてそれを現代社会のあり方であると特徴づける。リスクは格差にもとづき無縁化はリスクを産むというような関連づけも研究者がおこなっているだけではなく日常を生きる人びとが体感として持つ時代認識に至っている。何より重要なのはそうした認識は自然災害の被害の説明にも用いられることだ。リスクという観念なしに地域防災をおこなうことはできないし被害をどのように捉えるかということは災害対応の方針を決定する上で重要な位置をしめる。自然災害の社会的研究もまたこうした認識に基づいた実践である。

リスク認知や不安の増大ないし蔓延は、リーマンショックを経て東日本大震災の津波災害に付随する福島第一原発事故がまだ収束していないという状況に支えられ、明日は我が身とも言うように、さまざまな安全神話の解体や、終身雇用制度の崩壊、新自由主義的な情勢の帰結などに由来する。例えば、家庭内においても数々のライフイベントは保険や医療、失業の問題としてリスク化<sup>1</sup>され、地域社会でも防災や防犯と安全安心が結びつけられ、日常生活の場面でも私たちは、自衛したり予防したり事前に対処したり「害」を被らないようにと時に現在の利益を犠牲にしながらあれこれまだ生じていないことについて気をつけたりしなければならない。そうしたなかで、自分の生ないし生活を身近な範囲で、個人の世帯単位やせいぜい親族ネットワークの範囲で、安全安心なものとして保つことが、現代を生きる人々の共通の関心事であるとすらいえる。

ここで、リスク認知はそれぞれの社会的属性によって大きく異なる。人びとが一様に同じように同じ程度のリスクを、同じ事柄に対して等しく見積もっているとは限らない。福島第一原発事故において、小さな子どもを持つ母親が原発のリスクに関するリスクコミュニケーションの対象になりやすいこと（「小さなお子さまを持つお母さん」に宛てたリスクコミュニケーション）や、女性が日常的に夜道を歩いたり満員の電車に乗ったりするさいのリスク認知が男性のそれとは大きく異なること、高齢者を狙った振り込め詐欺の予防として高齢者を対象とした啓発活動がおこなわれること、災害発生時に外国籍住民は避難行動をとりにくいとされ外国籍住民対象の防災活動の必要性が地区単位（仙台市では三条町）で認識され実際の活動がおこなわれることなどを思

<sup>1</sup> 現代社会のリスクのさまざまなあり様については今田編（2007）を参照。

い起こしても、リスク社会におけるリスクはその認知のレベルにおいてでさえ、不均等に配分され、リスクコミュニケーションの宛先は異なる。同時に、このようにリスク認知も多様ななかで、いまここを生活している私たちの生活ないし生、生命を守るための最低限のセーフティネットの構築のために、国家ないし地域社会に対してつきつけられる課題は大きく、そして多岐に及ぶ。自然災害への対処もその課題の1つである。この自然災害を社会的に考察することが本稿の内容である。

自然災害は犯罪や福祉と並び、地域社会においても個人においても、今日的な課題の最たるものであるが、自然災害の社会的次元の考察はけっして自明ではなく、なぜ自然災害が社会的次元を持つものとして考察されなければならないのか、どうして自然災害が社会的次元を持つものとして考察されるようになったのかについては、説明を要する。自然災害において、事前の防災から事後の災害対応までの長い時間的スケールをとり、災害研究を社会的に進めていくために、以下に国内・海外における社会学分野からの災害研究を概観的にとりあげ、このような自然災害の社会的次元を考察することの意義を、本章では検討したい。特に本章では、リスク社会や格差社会、無縁社会という先述したトピックに沿う限りで、災害の社会学的研究の動向をまとめる。結論を先取りすると社会学からの災害研究は防災のみではなく被災者支援へと焦点が移りつつある。支援のあり方を議論するさいにも、支援の方向性を決定するさいにも、社会的な考察はどのようにおこなうことができるだろうか。第1節では、災害研究の現在性としてまず国内の災害社会学の動向をふまえる。個別具体的な支援の理論的・経験的方向性といった事柄と関連づけて、東日本大震災の問題とあわせて論じる。特に被災者支援のあり方に注目してまとめる。第2節では、アメリカの災害社会学の動向をふまえてアメリカ災害研究でもまた被災者支援につながる議論へのシフトがおこなわれてきたことを示す。第3節では、第1節と第2節を関連づけ被災者支援と地区（地域社会）の問題について次章以降の議論と関連するかたちで論じる。

## 2 国内の災害研究と「被災者支援・ケア」の問題

### 1-2-1 国内の災害研究

では「災害研究」とはどのような研究を指すのか。本節では、国内・海外で生じた大規模な災害に対する社会学・社会科学からの研究で、特に国内のものについては、社会学者が組織的に継続調査をおこなって成果を出してきた研究についてとりあげる。以下にリスク対処の問題、社会的格差の問題、無縁社会と地域社会の問題に関するトピックを中心にまとめ、第2節以降での議論につなげたい。

さて、浦野（2010）も言うように国内におけるいわゆる「災害社会学」はアメリカの災害研究の流れと連続したものではない。第2節にみるようにアメリカの災害研究を学んだ、山本康生氏のような研究者が国内にその流れを持ち込んでいるように、日米間の研究交流は見られるものの、国内の災害社会学はそうした流れとは、独立しておこなわれている。雲仙普賢岳噴火、阪神淡路大震災、三宅島噴火、新潟中越・中越沖地震、能登半島沖地震、岩手宮城内陸地震を経て独自に展開されている。こうした災害は地域社会の持つ格差に研究の目を向けさせ、リスクや、コミュ

ニティ再編の問題、特に阪神淡路大震災は社会的弱者や復興までの長期的な道のりを浮き彫りにした。「生活再建」やコミュニティ、ボランティア支援という論点を示してきたのである。それぞれの災害はそれぞれに異なる様相を見せる。災害研究は実際の災害の具体的な被害を受けて絶えず展開するという側面を強く持つものである。

概説的な研究からみていく。今日一般的に「災害」といわれる現象に目を向けると、「災害」を研究する際に、基礎的な視角を整理しているのが、『シリーズ 災害と社会』である。シリーズの「災害社会学入門」（大矢根・浦野ほか編 2007）と「復興コミュニティ論入門」（大矢根・浦野ほか編 2007）、および「災害危機管理論入門」（吉井・田中編 2007）では、「災害社会学」という新たなカテゴリーのもとで、災害を捉えるための視角が人文科学・社会科学からの研究者からそれぞれ提示される。「災害社会学入門」は包括的な論点をまとめた入門編であり、災害の社会学の成立、これまでの研究の流れを総論としてまとめた後に、各論として医療システム・情報システムに関する論点の整理、復興に関する問題点が挙げられる。さらにグローバルなリスク社会との関連で都市型災害、原子力災害等、現代的な個別トピックや、防災システム構築の現状が、提示される。さらなる論点として、福祉やジェンダー、ボランティア等が挙げられ、現代の社会で起こる災害の特質にも言及される。「復興コミュニティ論入門」は、復旧・復興のさまざまなレベルが提示され、復興に関する制度の概観が最初に位置づけられる。さらに震災・火山・戦災・大火からの復興の事例が、古今の災害に関する研究をもとに、網羅されており、復旧・復興期の生活再建や新たなまちづくり・援助および補助金・ボランティア・復興の担い手、といった課題が織り交ぜられている。「災害危機管理論入門」は、近年着目される危機管理論が災害との関連で展開される。震災・水害・火山災害それぞれにおける「危機」が挙げられ、また、災害発生時の喫緊の課題である円滑な避難や、災害情報伝達システムの現状、企業や住民レベルでの危機管理のあり方について考察される。

いずれの巻も、現代社会の特質および災害の歴史を、いかに現代の災害研究に組み込むのか、必要な多岐にわたるトピックをあげるかたちで、議論が進められている。こうした「シリーズ災害と社会」で提起されているさまざまなトピックと関連して、個別の具体的な災害である阪神・淡路大震災に焦点をあてて、社会学の立場から調査結果がまとめられているのが、『阪神・淡路大震災の社会学』（全3巻）（岩崎・鶴飼ほか編 1999）である。第1巻「被災と救援の社会学」（岩崎・鶴飼ほか編 1999a）では、いくつかの要因から被災と救援状況が明らかにされる。地理的要因として、被災被害の程度、住宅の布置や、地理的な被害危険区域の分析（GIS）によるマッピング等を用いた分析がなされる。また情報システムの要因、インフラの再整備等ライフライン復旧過程の遅れという社会システムの要因、地域コミュニティレベルでの迅速かつ柔軟な対応という組織的要因、ボランティアの機能といった市民活動論的要因が挙げられ、それぞれの過程が考察される。第2巻「避難生活の社会学」（岩崎・鶴飼ほか編 1999b）では、避難所の運営や運営主体が果たした役割、避難所の組織化、家族に焦点を当てた家族の居住空間の変容、被災が家族関係・機能に及ぼした影響、仮設住宅への入居時・入居後における困難が調査される。被災の身体的・社会関係的・経済的インパクトを受けとめ、生活を再建する事例や、外国人の被災者をも含む諸個人の利害対立や格差の問題、行政の対応の問題、高齢化の問題が合わせて論じられる。第

3巻「復興・防災まちづくりの社会学」(岩崎・鶴飼ほか編 1999c)では、小都心・市街地の再開発における住民、行政の関係や、復興のための区画整理の段階での行政と地域住民の足並みの一致・不一致の存在、インナーシティエリアの生活再建、復興計画の弱者の存在、在日韓国・朝鮮人との関係性の変化が挙げられる。地域住民が復興に臨む際に生じた亀裂やその克服、地域住民主体の自主防災組織の活動について触れられ、生活再建期において顕著になる新たな課題とまちづくりの方向性が示されている。第1巻から第3巻を通して、数名の論者が各章を担当し、まさに時系列的に阪神・淡路大震災の影響を追うことのできる構成である。それぞれの巻で、阪神・淡路大震災を社会学理論へ組み込む方向性が示されている。

これらの包括的な研究がなされる他方で、個別のそれぞれのトピックに焦点をあてた研究もおこなわれてきた。東日本大震災以前におこなわれたそれらの研究をトピックごとに以下に見ていく。最初に、全体社会におけるリスク・危機管理やコミュニティの復興といういわばマクロな分析レベルの研究、つまり全体社会の機能不全や壊滅、復旧に関する研究をとりあげる。次に、多少対比させるかたちで、被災者個人の被害の格差や多様な被災者への支援やケアといったミクロな分析レベルの研究をとりあげたい。秋元(1984: 3)が災害について「外的ないし内的なインプットにおける突発的で破壊的な作用によって、既存の平衡を保っている社会システムが損傷を受け、平常時の生活維持機能がたもてなくなる変化」とするとき、このような災害の捉え方は一般的である。本稿では特に、ここで「生活維持機能」と呼ばれているもののなかでも、個人ごとにその維持能力は異なるということを念頭におく。よって、被災者個人の被害の格差や多様な被災者への支援やケアという点から後者のほうに焦点をおく。ただし、事前に個別具体的なケア体制を地域社会単位、地区単位で構築しておかなければ、物質的な身体が傷つけられる過程である自然災害への対処は困難であるという本稿の主張をおこなうためには、当然前者のような議論をふまえておく必要がある。

### (1) マクロな分析レベルからの研究

最初にリスクの問題と関連づけてみていく。現代的リスクと自然災害の関連を述べるさいに、その生じる場としての都市、つまり「都市災害<sup>2)</sup>」の研究は1つの焦点である。今日でも国内で危惧されている南海トラフ大地震のような、「都市」における災害への関心は近年高まっている。都市の物質的かつ社会的なグローバル化が、都市空間の再編成に対して与える影響は大きい<sup>3)</sup>。物質的な面では、都市の建築物の高層化・高密度化は新たなリスクを生じ、2008年の大阪の個室ビデオ店の火災や、東日本大震災の首都圏における帰宅困難者の受け入れの問題、2013年の一連の台風による地下鉄の冠水被害もそうした都市の建築環境や、人口の過密状態に起因するものである。さらに、都市型災害の発生可能性は今日、地下鉄サリン事件のような「テロ」の危険性への警戒など事件性のある被害も合わせ、ますます複雑化している。1980年代の段階で、都市と災害をテ

<sup>2)</sup> 室井(2011: 4-5)によれば、日本の災害社会学はその出発点においてアメリカ災害社会学の研究動向の影響を受けている。しかし1955年～1965年(昭和30年～40年代)において、アメリカ災害社会学の研究動向とは別に、都市化と災害の関連を問う研究が河川工学や地理学の研究者を中心に薦められ、災害研究と都市社会学の関係を考える上で示唆的であるという。

<sup>3)</sup> 第2章でとりあげる「場所のハザードモデル」も参照。

一冊とした文献として、『都市災害の科学』（安倍・秋元編 1982）があげられる。同書は災害を社会学的に考察する方法として最初に、「災害文化<sup>4</sup>」という観点を提示する。災害観や情報、災害時のノウハウなどを含むものとして、広義での「災害文化」は捉えられる。人文・社会科学分野の複数の研究者らが各章を執筆し、全体としては、都市型災害を災害文化として捉える包括的な視点が提示されている。具体的には、都市型災害の特殊性や被害の深刻性・連鎖性、群集の避難行動やその行動の適切性の問題、災害観および情報（噂・デマを含む）の伝達過程や浸透過程、減災のための情報技術に関する各章の後に、具体的な防災計画・防災体制・組織のあり方が論じられる流れである。1980年代刊行の書籍だが、都市型災害の特質が際立つ構成であり、都市型災害の危険性がますます指摘される今日的状況において、現代性を持つ。また、必ずしも災害常襲地でない都市において、どのような災害文化を防災まちづくりの一貫として構築していけるのかは喫緊の課題である。逆にいえば、古くから災害に見舞われてきた地域における災害対応のノウハウが、他の都市に伝えられ受け継がれていく可能性、そうすることで災害常襲地でない都市における「災害観」が変容する可能性は同書が書かれた時期と比べれば、現代においての方がより高いと考えられる。すなわち、「災害文化」を伝播可能なものとして捉えるのならば、今日高度化しつづける情報技術が果たしうる役割は大きいだろう。

このように都市型災害は80年代から危惧されていたが、同様に、地域の住民組織における防災訓練・防災活動にも注目は集まってきた。第4章で述べるように、地域住民主体の「自主防災組織」を結成するように行政側から呼びかけがなされ、消防庁の主導する各県の「地域防災計画」には、必ずこの組織に関する記述がみられる。こうした自主防災組織は、災害の発生に備えて、「災害発生前」に結成され、防災をイシューとした活動を行っている。けれども実際、災害が生じてみて始めてコミュニティの可能性やコミュニティ・パワーが浮き彫りになり、より観察可能な現象となるという事実も忘れてはならない。非常時だからこそ顕在化し、逆に平常時には潜在化してしまう側面が、コミュニティの機能および広範な社会システムの機能に内在していることは、いくつかの災害の事例研究を見ても明らかである。都市も農村もそれぞれ独自の文化を有しているために、都市的生活様式における防災のあり方は当然考察されるべきである。

そうした意味でも、実際生じた災害をいち早く研究した『災害都市の研究——普賢岳災害と島原市』（鈴木編 1998）は重要である。噴火が長期的かつ断続的に生じ、被害が及ぶ地域が広域化した「長崎市雲仙普賢岳噴火災害」を、「島原市」という地方都市コミュニティ「全体での復興」という点から研究している。同書では、こうした長期災害によって引き起こされる、「島原市」という1つの都市コミュニティの対応と変動、さらに再編／形成過程が、研究される。まず、行政等の資料分析、住民運動団体・ボランティア団体・地域住民組織・行政機関を対象とした集団分析が、時系列的に行われる。噴火直後の住民活動やボランティア活動は、非常時の団結のもとに精力的に行われるが、度重なる噴火が長期化（日常化）すると災害という集団ストレス状況における団結が薄れ、活動が停滞する。けれども、長期化や被害の広域化が進むにつれて、この島原市では、今後も自分たちは被災者であるという「運命共同体」的な意識の下に、さまざまな集団が「島原市」民同士として団結し、協働して復興に取り組みだしたという。この過程が各集団ご

<sup>4</sup> 共同性の文脈からこうした地域の文化的側面と災害についての考察として田中（2007）参照。

と、各集団間の変容過程として記述される。そして同書では、市全体での団結を可能にしたものは、島原市内に長く積み重ねられてきた各集団の生活協同体的なつながり、そして島原市という地域に対する根強い帰属意識だったと考察する。

示唆的なのは、危機的状況に対する団結のために「島原市」民という集合性が、外部の地域や、より広くには日本社会全体との関係性やそれらからの「被災地」としての島原というまなざしにより、リフレクシブに認識され、かつ活動の契機・継続のために活かされたことだろう。他地域との／への差異化が地域内の問題への団結を生む事例である。創発的な集合性は時を経て、被災状況の極限性が薄れるにつれ同時に薄れていく有機的なものである。災害時の住民活動の柔軟性が数々の事例を通して指摘されるなかで、広義の意味での「環境と社会の関わり」を再考することには、意義がある。関連した研究として、『シリーズ 災害と社会』の「リスク・コミュニティ論——環境社会史序説」（山下 2008）がある。山下（2008）は、人間社会と環境の間にある自然災害やその他の多種多様なリスクに対して、コミュニティ単位での実践やコミュニティの歴史という観点から、リスクとコミュニティの関係を考察し、リスクを契機としたコミュニティのあり方<sup>5</sup>を考察している。

また、災害発生時・発生後に浮き彫りになったコミュニティの存在、主観的被災という点では、『中越地震の記憶——人の絆と復興への道』（松井 2008）という新潟県中越沖地震の研究が挙げられる。災害発生時および災害発生後の「地域的つながり」に着目し、地域の地域性（個別性、特殊性）を加味した復旧／復興を提示した研究である。震災という経験的なフィールドを、場所論およびコミュニティ論的な観点から論述する。まず、中越地震発生後の被災生活で生じた困難を、発生直後から1ヶ月後にわたって時系列ごとに尋ねたアンケート調査から、震災後の復興の現状、およびコミュニティのあり方が浮き彫りにされる。そして、後半部では、被災者がこれまで慣れ親しんできた場所と切り離せない記憶、さらにはその記憶の継承という、生活者のパースペクティブ（見地）が焦点化される。ひとことで復興といっても、各々の生活者から見たその場所（土地）の意味の多面性や、長らくその土地に住まい培われてきた人々の人生（時間性）を抜きにして、上から制度的・画一的に実施することはできないだろう。震災発生前と復興・復旧後で街の姿が全く違ったものになってしまえば、記憶と時間性が断絶されてしまう。「生活者のための」復興が明確に示され、さまざまに錯綜する場所の意味の重要性を指摘する。

いずれの研究も、リスクという問題について、以下では、地域社会と呼ばれるもののうちでも比較的範囲の狭い「地区」や「集落」といったものが念頭におかれている単位としての「コミュニティ」での事前の予防活動や対応、意味づけや文化といったことに焦点が当てられている。しかしこうした研究においては、しばしばそこに住む人びとの個別具体性への着目は困難となる。いわゆる「コミュニティ」を一枚岩のようなものとして、その人びとの同質性や連帯を強調しすぎてしまうと、異質性と分断<sup>6</sup>が考察しづらくなるだろう。比較的狭い「地区」単位でのセーフテ

<sup>5</sup> リスクを契機としたコミュニティという観点では倉田（1999）の「防災福祉コミュニティ」というコミュニティモデルは阪神・淡路大震災を機に提起されている（第4章参照）。東北6都市の町内会・自治会調査をもとに「安全・安心コミュニティ」について独自の角度からの研究をまとめたものとして吉原編（2013）も参照。

<sup>6</sup> こうした「分断」という側面から現代社会を考察するための理論的な研究として三上（2013）

ィネットは地域防災・災害対応に不可欠であるという認識を本稿は前提としているが、それは「地域」「コミュニティ」における異質性を前提として組み立てられていくべきである。この異質性<sup>7</sup>という観点について、以下に格差と排除の問題をとりあげたい。部落差別という差別形態は存続しているものの、スラム街というかたちで社会階層の地理的なセグメントが海外に比べ可視的ではない日本社会において、多様なかたちでその地区内には排除された人びとが存在し、「無縁社会」は地域のつながりの希薄化というよりは、そうした排除の徹底として捉えうる。そこで排除される人びとは平常時から排除されており、災害時にはその排除が先鋭化する。物質的な身体を有する以上はそうした「地区」という単位における排除は生存の危機であるがゆえに、異質性に基いたセーフティネットのあり方を考察する必要がある。

## (2) ミクロな分析レベルからの研究

災害の被害は平常時の社会的格差や不平等を顕在化するという認識は、自然災害の社会学的研究において重要な前提である。次に、こうした格差・社会的排除の問題に関する先行研究を概観する。まずは時系列的な変化との関連である。震災の被災・復旧・復興（復建）過程に現れる問題を、現実的な「格差」の問題に焦点をあわせ、生活上のさまざまな問題を浮き彫りにしているのが、『災害過程と再生過程——阪神・淡路大震災の小叙事誌』（辻 2001）である。同書は、阪神・淡路大震災で被害の大きかった 100 戸程度の街区と住民に対して、3 年間に 1 度ずつ聞き取りを行っている。災害時の被害状況や避難行動、一時的な避難場所の選択可能性としての避難所を含めた仮住まいへの滞在期間・避難生活後の再定住地の確保などが、年齢や土地所有、世帯形態等との関りで考察される。さらに、社会レベル／個人レベルでの災害過程に介入する支援の問題、再生活のための労働市場の問題、都市と農村・漁村間に見られる災害過程の違い、復興過程における住宅の布置連関の変容が考察され、復旧・復興に関する複雑な諸問題を、さまざまに描くためのモノグラフ的手法に重きがおかれる。災害は平等に均一的に諸個人を襲うにしても、被災の程度、生活再建への道のりには、諸個人間の格差や利害の衝突が存在し、社会レベルでの復興と個人レベルでの復興の間にも矛盾や乖離が存在し、避難段階・復旧段階・復興段階（生活再建段階）を、時系列的に区分すると、行政組織や他の関連組織、企業、地域社会、さらに諸個人ごとに各段階の開始時期、進捗状況が客観的にも主観的にもばらつく。特に、共同・公共論理（地域共同性や連帯）と競争・市場論理（公共資源の配分等）の間の団結は難しかったことが示されている。今日行政レベルでの防災対策として、住宅の耐震補強や、地震保険への加入の呼び掛けが広くなされる。同書ではそうした対策の有無も 1 つの格差として捉えられている。耐震補強のために一定の補助金は支払われているが、現状では補助の限度額は、経済状況や住居の程度と関係なく一律に定められている<sup>8</sup>。元の慣れ親しんだ生活水準（経済状態やより質的な水準も含め）

---

のディアボリズムに関する論考を参照。

<sup>7</sup> 異質性と同質性の議論については吉原（2009）を参照。吉原はグローバル化の状況のなかで同質性を求めるコミュニティへの要求が高まっているという時代認識に立ち、日本型の「地縁」のあり方はそもそも **mixed community** と呼ばれるような多様な階層や人びとの住む異質性を契機としてきたという。

<sup>8</sup> ジェンダーの観点からみると問題はより深刻である。支援金も義援金も世帯単位での支払いであるため受取人は世帯主である。国内では世帯主となっている女性は少なく、震災後に支援金を

に復帰できるかできないかの差異に「強者」と「弱者」構造が如実に現れる。支援する側としても、行政の対応は柔軟性を欠き結果として不平等の助長につながってしまうことが同書では批判される。そうした不平等を縮小するために、他の支援団体が期待されるわけであるが、そうした支援団体が先述の2つの論理の間で揺れ動く可能性も高いだろう。とはいえ、復興まちづくりとして地域住民のインセンティブに過度に期待することも、高齢化・空洞化の進む現状では難しいといえる<sup>9</sup>。

このように、度重なった大災害に関する研究では、発生時やその後の復旧・復興過程の地域コミュニティの柔軟性、より望ましい復興・復旧のあり方などが、地域内における他の問題とあわさり、例えば「災害と多文化共生」というかたちで再審される。「コミュニティ」の平常時のあり方が災害発生後に反省されるのである。こうした「コミュニティ」というかたちで住民の自助努力で地区単位の包摂をおこなっていくことは重要である。ただしそうした包摂機能を住民の自助努力や柔軟性のみに期待するのでは不十分である。阪神・淡路大震災をきっかけに「ボランティア」等の当該地域内外の人々の働きかけに関する研究が蓄積されてきたことの背景にも、同様の理由があるだろう。一つの地区単位では対処できない問題に対してボランティアというかたちでの支援の有効性は、「ボランティア元年」となった阪神・淡路大震災以後に、社会学でも議論されてきた。ボランティア活動・市民活動を介して、災害時の「市民社会」に潜在する「公共性」の可能性が言及されるようになり、他方ではボランティアと他の組織との協働関係による防災ガバナンスとでもいうべき、危機管理のための社会的な仕組みづくりの必要性が認識されるようになった<sup>10</sup>。

まず、諸個人の「生」という点に着目し、復旧／復興過程をボランティア活動の観察・考察を通して、「市民社会論」につなげた著作が、『自立支援の実践知——阪神・淡路大震災と共同・市民社会』（似田貝編 2008）である。ボランティアは一般的には「支援者」というイメージを持ち、さらに災害時において支援を必要とする弱者は、特には高齢者・障がい者・子供であるとされ、防災活動においても彼らをいかに援助するかという課題が提起される。防災と福祉が両輪となった「防災福祉コミュニティ」の重要性も、こうした点から確認できよう。実際、高齢化世帯の把握や障がい者の把握は、地域住民主体の防災活動で課題の1つとして挙げられる。けれども、実際災害が起こってしまえば、被災地に居る人全てが、広義の意味での弱者となる。同書は、強い

---

夫がギャンブルで使い果たしてしまった事例や、DVで別居中の女性に支援金が支給されないといった事例がみられる（「河北新報」2011年11月5日「焦点／被災夫婦、DV増加／宮城」）。

<sup>9</sup> このほかにも個人のおかれている社会的属性や社会的な立場と被害の格差の関連では、貧困との関連ではいのうえ（2008）、外国籍住民の被災状況については外国人地震情報センター（1996）の研究がある。ジェンダーの問題については第3章で詳述する。

<sup>10</sup> しかしボランティアの重要性の認識とあわせて、阪神・淡路大震災については、共助というかたちでの「自主防災組織」を町内会・自治会単位で結成していくことの重要性が学問的分野からも政策的分野からも強調された。津波災害のように「てんでんこ」というような個人単位での避難が比較的有効な災害において、地区単位での「共助」を前提とした防災活動を強調することは、却って犠牲者を増やす可能性がある。自然災害の発生時にはいずれも過酷な状況下におかれる被災者同士の助け合いに期待するのでは不十分である。第5章にみるように、自然災害発生時には、その都度の状況を柔軟に把握していけるような支援体制を制度的に構築していくことが重要である。



支援者／弱い当事者という区別をしりぞける。支援者であっても震災の痛みからは自由ではなく、支援活動を通してさまざまな痛みの経験をする。復興段階の諸個人の対話のもとで、震災の痛みが互いにとって同質的／異質的な経験として現れる。そして、そこから拓かれる〈公共性〉の可能性が、フィールド調査をふまえながら、問い直される。相互行為のなかで浮き彫りになる生の同質性／異質性という捉え方は、市民社会の原理を再考する射程を持ち、同書は支援活動の事例研究にとどまらない。リスク社会におけるセーフティネット構築といった今日的な課題からみても重要な視点である。具体的な章立ては、複数の社会学研究者が各章を担当し、支援活動団体が行った活動の過程が考察される。市民社会の身体的次元を「実践」をキーワードとしながら示す。しかし、同書は、災害弱者ないし震災弱者と呼ばれる人々に対して、そうではない人々と同様の「自立」を求めるべきだと主張しているのでは、もちろんない。そうではなく、強い個人の自立という「自己責任」論に陥らない自立のあり方を模索している<sup>11</sup>。

さらに、当事者への支援を行うボランティア活動の実像、およびボランティア活動の展開過程を、阪神・淡路大震災の被災地である具体的なフィールドにおける調査をふまえながら、同じく「生」との関わりで論じているのが、『ボランティア活動の論理——ボランタリズムとサブシステンス』（西山 2005）である。市民活動の歴史的展開に関する網羅的なレビューを通して、市民活動としてのボランティア活動の理念や、活動自体の展開および変容が、福祉社会の創生の過程と共に論じられる。キーワードである「サブシステンス」は、「被傷性」（「可傷性」）を持った人間同士の「支え合い」のことであり、「自己」の生命自体の維持と、「他者」との関わり合いとしての生活の維持の間に立ち現れる、人間的な「生」の持続である。弱き人間が己の生命を維持すること、すなわち生存すること自体が、他者との関わりの中で「支え合」う形で成立する。同書の市民活動論は、そうした「生」の次元（同書によれば「人間の実存や存在の次元」）に目を向け構想されている。

具体的な事例として、市民活動団体の類型化、震災ボランティアの多様な活動の実態、復旧・復興から取り残された「復興格差」が挙げられる。また、救援から生活支援へさらにはコミュニティづくりへと、時系列的に変容するボランティアの論理の過程が考察され、イギリスの社会的企業の活動資源の獲得の基盤が紹介される。一貫して、サブシステンス概念が同書全体を貫いており、一人の人間として「生」の痛みに寄り添うボランティア活動／市民活動が焦点化される。

支援者が自らを弱者と「支え合う」存在として捉えなおすこと、困難と格差の只中にいる当事者が、人間的な「生」のあり方を回復する過程をエンパワメントすることという、こうした同書の主眼は、阪神・淡路大震災という1つの極限状況においてこそ人間存在の基礎的次元が問い直された事実を示す。また、災害という極限状況が従来のボランティア論／市民活動論が震災を通して、一面においては相対化された点を強調している。そうした市民社会の萌芽として災害ボランティア活動の実態に同様に注目しながらも、重ねて、行政・市場・コミュニティ・ボランティア・自助（地域や家族など）相互の行為主体間の関連にも着目したものとして、『震災ボランティアの社会学』（山下・菅 2002）がある。同書は、この2つの実態を阪神・淡路大震災をフィールドに災害過程の時系列的分析を行いつつ、さらにボランティアの拠って立つ価値および論理を考

<sup>11</sup> こうした自己責任論とケアの関連については第4章での議論を参照。

察する。ボランティアが動員される中で、共通の価値・論理の存在はどのように機能していたのか、またボランティア活動の称揚は日本全体における価値・論理にどういった影響を及ぼしたのか。ボランティア活動への参入は、必ずしも主体の強制されない強い自発性や明確な「市民性」に拠らないにせよ、被災者との関係性の中で、ボランティア自身が受け取り与えるものが、同書では、「未完成の相互性」と呼ばれる。災害時において、全くの見知らぬ者同士が助け合う仕組みとして、有償／無償等のさまざまな問題はあるにせよ、機能しており、内実はけっして支援者からの一方的な援助でないことが主張され、また、ボランティアを受け入れるためのシステムが各組織の協働で既に構築されていたことが重要であったことが示される。災害ボランティア活動への注目および活動のインパクトは、日本における NPO 法成立とも重なり、ボランティア・NPO の全体社会内での機能が問われた。同書は、市民活動レベルでのボランティア活動の論理と、緊急時の動員としての「助け合い」という共同性を区別している点が重要だ。生活再建期に見いだされる課題の中に、個人レベルでの助け合いだけでは解決できない課題が見出されることにより、より広範なボランティア同士がネットワークを取り結び、市民活動が展開される。救助・救命という価値から、社会的公正という価値へと、災害過程を通しての活動論理の変容が指摘されるが、あくまでも双方の価値の根底には、ある種の「共同性」が存在していると、同書は指摘する。すなわち、前もって何らかの市民性や共同性があるから活動へ参入するのではなく、いざ活動へ参入して同じ問題状況に対して、問題意識を共有することと相まって生成する「共同性」である。「共同性」「公共性」という区別は、広く共同体と市民社会という区別も含み、同書で示される「共同性」それ自体に内包する曖昧さや創発性は、より議論されるべきであろう。

ではこうした流れは東日本大震災以降にはどのように接続していくのだろうか。阪神・淡路大震災では格差や不平等、そして支援・ケアが社会学の災害研究において注目されてきた。その状況はほとんど変わらず東日本大震災における支援・ケアも先行研究と同様に語られているのだろうか。

## 1-2-2 東日本大震災と支援対象の「細分化」

まず東日本大震災以降の研究では、「想定外」という言葉がリスク問題としても、被災者支援の問題としても前面にでてくる（田中 2013）。さらに格差や不平等についても焦点が本格的に当たり始めた。それは福島第一原発事故のような中央と周辺の関係（山下 2012、開沼 2011）のように地域間格差をうきぼりにするような事故（または人によっては「人災」と表現されるような複合型災害）の影響が大きい。津波被災地に関する研究であっても、被害が社会的格差・不平等を反映するという認識から研究がおこなわれ、そうした研究の目的はやはり「被災者支援」のあり方について議論したり提言したりするという目的である。本稿もこうした流れに位置づく。つまり、東日本大震災のような広域型の複合型災害はその被害は多種多様であり、さまざまな背景を持つ人びとそれぞれが自らの置かれている社会的状況と関連したかたちで、人それぞれ異なるような困難に直面している。そうした多様性と個別具体性を有する被害を社会的に考察するための理論的方向性と、そうした被害に対する被災者支援の地区単位での構築について、本稿はヴ

アルネラビリティへのケアに焦点化しながら、検討するものである。阪神・淡路大震災が地域防災への課題を提起しているとすれば、東日本大震災はもう少しタイムスパンを拡大して地域防災から被災者支援に至る長期的な時間軸における課題を提起しているというのが本稿の見方である<sup>12</sup>。

東日本大震災以降はさまざまな支援団体からの報告書や、被災者の社会的属性と関連させたかたちで被害状況と支援のあり方を提起する報告書および記事が提出されている。本稿でとりあげるものとの関連でいえば<sup>13</sup>、単に、障がい者や高齢者、女性といったカテゴリーでの調査研究があるだけではなくて、その下位カテゴリーと自然災害の被害の関連についての実践的ハンドブックが出ている。本稿と関係するものとして、ジェンダーやケアに関する問題であっても<sup>14</sup>、シングルマザーの被災に焦点を当てたもの（しんぐるまざあず・ふぉーらむ 2013）、発達障がいを抱える子どもの災害対応に関するもの（新井・金丸ほか 2012）、重い障がいのある子どもの防災に関するもの（田中・菅井・竹山 2012）、多文化家族に関するもの（川村 2012）というように、子どもや家族といってもどのような子どもなのかどのような家族なのかというかたちで、支援対象の細分化の重要性が認識されている<sup>15</sup>。支援や実践的ハンドブックにおいて、このような細分化が見られることの背景には、被害の個別具体性がより先鋭にあらわれているという認識の共有がある。高齢者であればこうだ、障がい者であればこうだ、女性であればこうだというふうに、いわゆる社会的弱者としての大枠のカテゴリ化では人びとの被害を記述できないということが東日本大震災でつきつけられている理論的かつ実践場面での課題である。そのために既存の「弱者」に関する大枠のカテゴリーの下位カテゴリーへの細分化、あるいは複合的な社会的カテゴリーに基づく被害の記述が図られている。

阪神淡路大震災以後を含めたこうした研究動向と現状認識をふまえたうえで、次にアメリカを中心にして展開されてきた災害研究に目を向ける。実はアメリカの災害研究においても、被災者支援を基調とした文脈へのシフトが確認できるためである。国内の災害研究の動向、アメリカ災害研究の動向はともに、被災者支援が喫緊のテーマであることを示している。なお以下にあげるものは、アメリカ災害研究の詳細な研究史というよりは、あくまでも本稿の関心により限定的に、被災者支援の問題と関連する限りの流れをおさえる。

<sup>12</sup> 災害の種類だけでなく被災地の地理的特性も重要である。阪神・淡路大震災は都市に囲まれた地区が被災し比較的局所的な被害であったため支援・ボランティアは入りやすい。新潟中越地震、新潟中越沖地震は支援・ボランティアに入りづらい地形ではあっても被災地域は多岐には及ばなかった。東日本大震災では被害が広域でインフラ事態が寸断されたために「支援」のあり方や本稿の課題としての「ニーズ把握の困難」が顕著であり、被災自治体の再建が困難であり、マンパワーとしての自治体職員や支援者も不足している。

<sup>13</sup> このほか、障がい者の支援という文脈では認定 NPO 法人ゆめ基金（2013）、情報格差という観点からは田中・標葉・丸山（2012）など。本稿のそれぞれの章においてその都度言及する。

<sup>14</sup> 第4章参照。

<sup>15</sup> 災害とジェンダーの関連でも、「男女共同参画の視点で実践する災害対策」というテキストが東日本大震災女性支援ネットワーク（2013）から出されており、人びとの「多様性」が強調されている（東日本大震災女性支援ネットワーク 2013: 22）。画一的な「災害時要援護者」というカテゴリーがより「細分化」されていく。例えば高齢者であってもどのような家族形態の高齢者なのか、健常であるのか、ジェンダーはどうなのかというように、複合的な社会的属性に配慮した把握である。

### 3 アメリカ災害研究と「被災者支援・ケア」の問題

#### 1-3-1 アメリカ災害研究の流れ

アメリカ災害研究の流れについて、「被災者支援」という視点の拡大という観点からみていく。まず、アメリカ災害研究の動向をまとめたものとして、国内では、浦野（2007）と山本（1981）、池田・宮田（1982）の研究をあげる。

池田・宮田（1982）は災害研究の創始期を1920年～1964年に定める。災害発生後の社会的変化の段階のパターン化や、自然災害発生直後の個人の避難行動や情緒的反応、流言、リーダシップ、パニックなどの人間行動に関する研究がおこなわれる。1965年～1969年は災害研究の開発期でありコミュニティや組織レベルでの研究、災害関連組織の研究、発災前の段階に焦点を当てた防災についての研究が出てくる。1970年～1974年は災害研究の発展期であり、災害発生前の研究や理論的な研究、災害の長期的影響に関する研究がおこなわれる。1975年以降は災害研究の最盛期であり国際比較研究、学際的研究が増加していく。

山本（1981）は、アメリカ災害研究の台頭期を1950年代のシカゴ大学の国立世論研究センターや国立科学アカデミー災害研究グループ、テキサス大学などが継続的かつ大規模な災害研究に着手しはじめた時期とし、この時期の災害研究は、分析レベルが個人であり発災直後の時期に集中したものであったという。続く1960年代半ばから1970年半ばにかけての成長期は、オハイオ州立大学災害研究センター、コロラド大学行動科学研究所を中心とする時期で、組織・コミュニティレベルでの分析、発災後から時間を経た時点へと分析時期も拡大してくるとまとめる。1970年代後半になると、ディシプリン内での共同研究やディシプリン間の学際研究の増大が特徴的となり、この時期は、国際比較研究への志向、発災前に焦点を絞った研究の増加、災害の長期的影響に関する研究の増加、人為的災害への研究対象の拡大、テーマの特定化と諸災害状況間の比較分析による精密化・一般化の努力、共同・学際的研究の増加といった特徴があるという（山本1981）。

浦野（2007: 35）は、1990年代の災害研究はドラスティックに展開していったとし、「それ以前は、災害前の対応行動に関する理解や、防災関連機関及び医療衛生などの関連機関におけるマネジメントと組織対応力の強化を、実践的な課題としては焦点にすえた研究が大きなウェイトを占めており」、連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency of the United States; FEMA）を中核とした防災システム、合理的な制御による危機管理が先行していった。しかしハリケーンの発生や先進国以外の地域における災害が、その災害の「被害を拡大させ地域の壊滅にまで導く社会・経済・文化構造が背景にあることが明確に意識されるようになって」（浦野2007: 38）きた。つまり、災害研究の焦点はシフトしていき、制御型の対応だけではなく、社会に内在する災害被害を誘発したり強化したりする性質が論じられるようになる。

関連して、Gilbert（1995）は、災害研究の焦点を、3つの段階に区分する。戦争アプローチの段階、社会的ヴァルネラビリティとしての災害というパラダイム、不確実性としての災害という見方がそれぞれ優勢となった時期ごとの区分である。戦争とのアナロジーにおいて捉える段階では、災害を国家やコミュニティに対する外部からの侵略に等しいものと捉え、生じる物理的・社

会的被害と戦争被害との類似性に着目し、被害に対する組織的な対抗に焦点が当てられる。国家の安全保障と危機管理という文脈においては、確かに災害は国家や社会の秩序に対する外部的かつ内部攪乱的な脅威である。社会的ヴァルネラビリティとして捉える段階は、戦争とのアナロジーにおいて捉える仕方を問いなおし、特に1980年代以降は、災害は外的な脅威だけではなくて社会のなかの行為によって引き起こされるものとして捉えられるようになる。コミュニティに内在する問題として考えられ、社会的ヴァルネラビリティ（社会システムに内在する災害被害の受けやすさの要因）が注目されてくる。さらにヴァルネラビリティは政治的過程や意思決定過程からも生み出されるものであるという議論、リスクに対してコミュニティや政府は何をおこなうのかという議論が出てくるようになる。そして、不確実性に重きをおく段階となる。1990年代に入ると、テクノロジーの災害も考慮した形で、原因と結果が明確ではなく、不確実性の高まった社会において、伝統的な解釈によっては捕捉できないようなリスク・危険が災害の1つの側面として捉えられるようになる。

こうした論者の研究は、いずれも全体社会に対する自然災害のインパクトやそれへの合理的制御のありかたを読み取ろうとする関心にそってなされた研究に注目している<sup>16</sup>。災害研究の対象も年代が進むにつれて広がりが生じ、学際的研究、国際比較研究の増加は、以下に見るように、災害という概念の問い直しやそれぞれの社会のあり方によって災害の被害が異なるという認識をもたらす。自然災害の個人レベルでの被害への関心は被災者支援を論ずるにあたり不可欠であるが、そうした個人レベルの被害に焦点が当てられるようになったのもこうした流れの延長線上にある。

### 1-3-2 「誰のための災害研究か」という問題提起

アメリカ災害研究の初期の研究は、戦時の爆撃が人や社会に与える効果についての調査から開始されたように（浦野 2007）、その後も自然災害のリスクに対する危機管理や組織運営という、そもそも時代的要請を受けたプラグマティックな関心から発展し、その研究領域の発展はそうしたプラグマティックな関心を引き継ぎながらも、さらに一つの観察の仕方からは矮小化されてしまうような被害・経験の質を分析の俎上に乗せようとしてきた歴史があり、特に1990年代以降の災害研究にはそうした色彩が強い。第2章でとりあげる「ヴァルネラビリティ」概念が災害研究のキータームとなってきたのはこの時期区分に見られるように、危機管理の要請や災害研究をおこなう学問領域の拡大、相次ぐ大災害の影響が影響している。つまり何を「災害」として捉えるか自体が変化し、特に近年では、ヴァルネラビリティとリスク、レジリエンシー（回復力／適応能力）といった概念の「連関」を問う理論的な研究も出てきている（Hufschmidt 2011）。

「災害」概念については、Quarantelliらを筆頭とする1980年代以降の災害研究における「災害とは何か What is a Disaster?」に関する一連の議論（Quarantelli ed 1998）が代表的である。こうした背景を受けて、災害自体がコミュニティや社会の内部における諸要因との結びつきで考察されるべきという災害概念のシフトが生じ、相次ぐ災害を受けて、災害への反応やリスクの合理的制

<sup>16</sup> ちょうど第1節でマクロなレベルからの分析としてまとめた研究と共通する関心である。

御、確率論的計算を以てしても、社会内部に既に「被害を拡大させ地域の壊滅にまで導く社会・経済・文化構造」が災害被害の甚大さを左右する以上、完全に災害を予測できないという認識が広まったことが背景にある（浦野 2007: 38）。こうした、災害研究の焦点の変容の過程・視点の拡大の過程においておこなわれた研究として、そして被災者支援という観点につながる研究として、以下に Hewitt のものを取りあげる。

社会科学の立場から災害研究を行ってきたHewitt（1995）は、*International Journal of Mass Emergencies and Disaster*誌で1995年に組まれた「災害概念のさまざまな社会的構成<sup>17</sup>」という国際社会学協会でのラウンドテーブルをもとにした特集への寄稿（この寄稿は後にQuarantelli編（1998）の『災害とは何か』に所収される）をとおして、議論のもとになった他の論文を批判する文脈で災害研究から排除されている「視点」（excluded perspective）を指摘している。

アメリカに端を発する組織的な災害研究自体が国家や行政の戦争・災害時の効果的な危機管理への関心の延長上におこなわれてきたものであるがゆえに、災害研究もそうした国家的、行政的な関心に基づいており、その中では誰の被害なのかという点が十分に考慮されていないとする。確かに、災害研究が活発化した社会的背景は指摘されており、そもそも第二次世界大戦の爆撃調査が発端である（浦野 2007）。

Hewitt は物質的な環境と地質上のハザードを専門にしている。彼は、災害という概念は、環境や開発、人口問題、貧困、セキュリティといった事柄と災害の結びつきだけではなく、「科学と専門家や行政の実践とつなぐような近代のインストゥルメンタルな学問領域に適したかたちで」、学問的に定義されんとする（Hewitt 1995: 318）。つまり災害研究における災害の定義自体が専門家による視点であったり行政上の視点であったりすることへの批判がここでは込められている。この点について、彼は二つのパラダイムを区別する。一つはハザードパラダイム、一つはヴァルネラビリティパラダイムである。ハザードパラダイムとは、「災害を、まるで全体として、本質としては、脆弱な社会に影響を及ぼすエージェントの機能であるかのように、分類したり説明したり対処したりする視点」である（Hewitt 1995: 320）。すなわち「外的な」脅威としての自然界におけるハザード（危険要素）を、脆弱な国家・社会はいかに制御するかという、自然／社会の区別を反映したパラダイムである。このパラダイムはそうしたエージェントに抗する危機管理の目的に特定化され国家の安全に焦点があり、ここでは個人は「集団」や集合体、統計的データとしてのGNPへと「還元され」（Hewitt 1995: 321）、社会の側の災害を誘発したり被害を拡大したりする要因はブラックボックス化されることになる。

ハザードパラダイムに対比して、ヴァルネラビリティパラダイムは、「危険の描写や解釈の中心に社会組成的な（societal）状態」（Hewitt 1995: 323）をおく。自然界におけるハザード（危険

<sup>17</sup> 1993年6月にパリ・ソルボンヌでひらかれた国際社会学協会（International Institute of Sociology: IIS）でアメリカのデラウェア大学災害研究センター所属で、アメリカ災害研究を牽引してきたQuarantelliが「災害概念」に関するセッションを企画した。それぞれの研究者が「災害」という用語を社会科学的な研究目的に沿ってどのように概念化すべきと考えているのかを示した論文を募集しそのうちの5本を採択した。社会学者、政治学者、地理学者から論考が寄せられた。そうした論考をもとにして、*International Journal of Mass Emergencies and Disaster*誌で特集が組まれ書籍（Quarantelli ed 1998）化されている。Quarantelliは日米の災害研究の交流においても重要な人物である。

要素)もまた社会的実践をとおして構成されたものである。日常生活におけるリスクは多種多様であり、住宅問題や農業、女性の扱いなどに関する政策は、自然災害の被害に影響し、「自然災害と呼ばれるものの自然でなさ (unnaturalness)」をうみだす。またリスクの観察の盲点というべき事態、つまり「特定のリスクや解決策についてのどのような社会組成的な提言であっても、他の社会や他のリスクの領域に影響を及ぼす。それらは危険を再配分し新たな依存を生み出しそうした領域における資源を奪うこともありえる」という可能性も残る (Hewitt 1995: 323)。ヴァルネラビリティパラダイムはこのように社会の側の要因に注目する視点である。日常的に、個人や国家、行政、地域社会などの単位が、何をリスクと見なしそれにどのように対処するかは社会的実践の産物である。それだけではなく、対処の仕方や対処に用いられる資源が均等に配分されているわけではなく、その不均等な配分が被害の多様性をも生じることが、ヴァルネラビリティの論者が主張してきたことである。自然災害の自然でなさは、リスク・危険を名指す社会的実践、リスク・危険への対処をめぐる構造的不平等の2側面を含むものである。

こうした視点に代表されるような災害研究の展開は、その研究者のみからではなく災害対応の前線で働いている人びとから、そして先進国であっても利益の少ない人びとや周縁化された場所からもたらされてきたし、革新的な研究やアイデアの発展は貧困な国家やいわゆる第三世界と呼ばれる国々や伝統の強調される文脈においてなされてきたとHewittはいう<sup>18</sup> (Hewitt 1995: 326)。

「無視され周辺化されてきた人びとや状況といった声のないそして見えないものの存在」(Hewitt 1995: 327)を災害研究は同定してきた。国家や政府からの視点である「ハザードパラダイム」ではこうした人びとや状況の存在は十分に組み入れられず、国家的な危機管理や災害対応という目標を暗黙にであれ共有せざるを得ない災害研究において、こうした視点は「排除されてきた視点 (excluded perspective)」である。

災害研究においてヴァルネラビリティパラダイムが1980年代以降に徐々に展開してきたこと背景には、第2章にみるように貧困や資源の枯渇、周辺化、グローバルなリスクのローカルな影響といった開発途上国における災害の状況が指摘できる。そうした災害は国際的な被災者支援のネットワークや先進国とは異なる自然災害の被害をうきぼりにしている<sup>19</sup>。ヴァルネラビリティパラダイムという見方の広まりと被災者支援の国際的な広まりによって、単なる危機管理としての事前の防災という側面だけではなく、災害直後の救援活動から長期化する被災者生活における被災者への支援のあり方が問われている。こうした災害研究の流れと平行に、日本国内においても東日本大震災での長期的な被災者支援とケアの問題が、災害研究として社会的に考察されていかなければならない。

#### 4 「支援・ケア」と災害

自然災害の被害が個人ごとに異なり、被害は個別具体的に生じるがゆえに被災者支援の場としての「地域」(=「地区」)は重要である。被災者支援は個別具体的なケアの問題と切り離せない。

<sup>18</sup> Hewitt のこの認識にならない本稿でも被災者支援の実践の文脈からの報告書に第3章以降大幅に依拠していく。

<sup>19</sup> そのうちジェンダーについては第3章で述べる。

そうした人びとはもちろん完全な弱者ではないが、その都度必要なケアを払われるべきである。

「地域に」については自主防災組織や町内会・自治会の防災活動、ボランティア・ネットワークの災害支援の重要性とあわせて阪神・淡路大震災以降に論じられてきた。本稿では地域防災と地域での災害対応を連続したものとして捉え、防災体制から災害対応、被災者支援を、一連の流れとして連続して担いうる体制について、特にケアに焦点を当てて考察<sup>20</sup>する。

被災者支援は個別具体的な被害に対しておこなうさいにケアの実践としておこなわれる。災害弱者や災害時要援護者とケアの問題については既に上野（2011）や三井（2004）がとりあげているが、こうした「弱者」にカテゴライズされなくとも、被災地の住民の全てにケアの視点を行き渡らせることが、インフラの復旧と同様に重要である。支援とケアは概念的には異なるが、本稿ではケアを、災害研究との関連で、（支援という言葉よりは）個別具体的なニーズ把握の実践と関連づけて論じる。また特に、被災後に状況依存的に変容するような心身の健康面での被害やニーズへのケアに焦点をあてて論じる。本稿でとりあげる「ケア」には3種類ある。

まず、(1) 第4章でとりあげるような（主に女性の担うことの多い家族ケアの一部としての）「災害時要援護者」「災害弱者」への日常的な無償労働としてのケアである。そのミクロな相互作用というよりも、そうしたケアの担い手が災害時においてケアを担っているがゆえに困難な状況におかれていることと関連づけて、第4章では地域防災においてもそうしたケアの担い手となりやすい「女性」の視点を組み入れることは重要であることを述べる。次に、(2) 保健師という（主に女性の活躍する）専門職が災害発生時からその復興過程にいたるまでおこなう「ヘルスケア」である。こちらは公衆衛生と予防活動という性質が強い。第5章では「災害時要援護者」「災害弱者」とされない人であっても、被災後数年経って顕在化してくる健康被害や健康ニーズであっても対象となりうる保健師の活動をみていく。そしてケアの対象という点では(3)「災害時要援護者」や「災害弱者」とは明確には括られないけれどもニーズを持ちケアを必要とする人びとへのケアについて「災害と女性」研究における女性の被害の内容に依拠して第3章で論じる。

これらのうちのどの「ケア」に対してもミクロな相互作用としてではなく、そうしたケアの担い手や実際の活動を、防災政策として、また地域防災・災害対応のあり方として、あくまでも地域防災・災害対応において、どのように組み入れるのかという文脈から考察する。誰が誰をケアするのかという担い手の問題が被災者支援におけるケアの場面では課題となるし、特に心身のケアは他のあらゆる社会生活の基盤となるために、長期化している復興過程の生活において健康ニーズの把握をきっかけとしながら、個別具体的なケアにつないでいく体制が必要であり、そうした体制こそが地域防災の構想にとって重要である<sup>21</sup>。

さらにいえば、ケアは誰が誰に対しておこなうのかというケアの担い手のおびる社会的属性と切り離すことはできない。福祉職のひとがサービスの受け手に対しておこなうのか、母親が子どもにおこなうのか、保健師が住民に対しておこなうのか、生身の一人一人に対してフェイストゥフェイスでおこなうことは共通しているにしても、さまざまなバリエーションがある。そうした実践を抜きにしてケアという言葉だけを抽象化しても、ケアの内容は見えづらくなってしまいか

<sup>20</sup> 第4章と第5章を参照。

<sup>21</sup> そうした体制において「保健師」という職業の持つ可能性について第5章で検討する。



「正しい」ケアの押しつけのようなことになってしまう。ここではまず本稿との視点の取り方を示すために「災害弱者とケア」の問題をとりあげている先行研究におけるケアの定義をみていこう。

三井（2004: 2）は、ケアを「他者の「生」を支えようとする働きかけの総称である」と定義し、「身近な人々であれ、見知らぬ人々であれ、職業的に関わるクライアントであれ、自らの関わる他者の「生」を支えようとする働きかけをケアという」と定義する。「生」とは生活や生命などのいくつかの異なるレベルがあるが個人の生きていくことを支える「配慮」や「方向性」をもった働きかけを三井はケアという。阪神・淡路大震災の被災者支援の事例にもとづき、「同じ経験であってもその持つ意味が人によって異なる」（三井 2004: 24）ために、被災後の影響や生活の変化は発災から日が経つにつれてより個別具体性が高まる。そうした個別具体性の配慮を前提としたケアが重要である。

上野（2011）は、ケアという言葉は無条件で「よきもの」とされる傾向があるがそれを解毒するような研究は少ない<sup>22</sup>と述べ、「総じて「ケア」をタイトルとして含む書物の多くは、「ケア」を定義せずに用いるか、定義を与えたとしても抽象的な本質規定か、さもなくば漠然としすぎているために、それ以降の議論の展開には意味をなさないものが多い」（上野 2011: 39）とする。上野自身は、「依存的な存在である成人または子どもの身体的かつ情緒的な要求を、それが担われ、遂行される規範的・経済的・社会的枠組のもとにおいて、満たすことに関わる行為と関係」という定義を採用し、この定義は社会的歴史的な文脈が含まれ、ケアが相互行為であることを示し、役割関係を明確化し、成人と子どもといった広い年齢層へのケアを包括的に指し示し、身体と情緒のどちらも含んでおり、ケアの規範性も含みうることを採用の理由としてあげている。上野の指摘するようにケアはまさに相互行為である。しかし、三井（2004）に比べて上野（2011）のとりあげるケアは広い事例やトピックに及んでおり、ケアの相互行為の過程に着目するか、ケアされる側に着目するか、ケアする側に着目するか、あるいは可能な限り包括的にケアを取り扱おうとするのかによって、実際に「ケア」をどのように定義するかは異なる。

本稿では、三井の定義に近く、ケアをする側の地点に立ち、他人の生活やその基盤である心身の健康面を支える配慮や方向性を持った行為という意味でケアを捉える。先述したように、災害発生前後と復興過程における「災害時要援護者」「災害弱者」への日常的な無償労働としての世話と、「災害時要援護者」「災害弱者」への保健師という有償労働のおこなうヘルスケア、そしてそうしたカテゴリーに入らないけれどもケアを必要としている人びとのケアについてそれぞれ考察

<sup>22</sup> 天田（2004: 66）は、「古い衰えゆく当事者がケアを受けるという経験は、その多寡を問わず他者にみずからの身体を曝け出すこと、自己の秘匿としてきた部分のどれかを医者にゆだねるということを織り込んでいる。したがって、言うならばケアを受ける古い衰えゆく当事者は「他者からの暴力性」を自ら引き受けなければならない、という根源的な受動性に曝されていることになる」と述べ、それを「〈ケア〉をめぐる根源的暴力性」と呼び、ケアを受ける立場からケアがよきものであるという規範の解毒をしている。さらに「介護提供者（ケア労働者+家族介護者）もそうした根源的暴力性に曝されることになる」（天田 2004: 68）と加えて、ケア関係にある人びとが危険にさらされることを示す。情緒的つながりとしても、関係性における時間や空間の共有の量も、生命を預けているという感覚も、確かに天田のいうように、ケア関係者にとっては負担の大きい事柄である。共依存関係が親密性の中の攻撃を誘発することはその最たる例であるし、介護者がいわゆる心中というかたちで自分もろとも命を絶つ事件は国内で多く報じられてきた。

し、そのいずれも「災害時におけるケア」ということで文脈を限定する。災害発生直後というよりは長期化する被災生活へと時点を定める。この災害時におけるケアの問題は災害研究とジェンダー論、保健医療社会学、地域社会論の交点にある問題である。ケアは具体的に地域でおこなわれるし長期的な被災者ケアにとっては地域という範囲が重要な範囲とならざるを得ない。

## 5 おわりに

「支援・ケア」という観点から、地域防災や地区単位での災害対応の課題として以下の点を提起する。まず、いわゆる「想定外」という言葉の示すように被災者支援においてもまた誰がどのようなニーズを抱えているのか（＝誰がどのような被害を経験しているのか）ということすら分からないという状況は自然災害において多く報道されることである<sup>23</sup>。そうした事態を理論的にどのように記述するのか（→第2章）。被害と社会的属性をどのように結びつけて考察するのか。「災害と女性」研究は女性のケア労働の災害時の過重も組み込んで「女性の被害」を記述しようとしてきた。その研究は地域防災・災害対応に何を提起しているのか（→第3章、第4章）。誰がどのようなニーズをかかえているのかわからないような状況にあって地区単位での災害対応はどのようにおこなわれるべきか（→第5章）。こうした課題にもとづいて次章以降の議論を進めたい。

---

<sup>23</sup> 本稿を執筆中にもフィリピンの台風被害について同様の報道がおこなわれていた。

## 第2章 ヴァルネラビリティとリスク・地域

### 1 はじめに

前章でみたように、「ヴァルネラビリティ」の視点は自然災害の被害を社会的なものとして捉えるための視点である。社会の内部に、個人や集団、社会全体の災害の被害を規定したり、引き起こしたりするような性質があるという認識は、災害の社会学的研究において重要である。マイノリティであることや社会的属性から災害に遭うひとの被害の内容や程度が規定されるのだという主張と、社会学的研究の親和性は高い。国内の事情をみてもわかるように、いわゆる「自然災害」は実に多様な物質的かつ社会的な出来事であり、同時に過程でもあるために、それをどのように考察するかということについてはさまざまな視点の取り方がありうる。グローバルなレベルで一人一人の行為が関連しあうことで、意図せぬ結果ときには重大な副作用を生み出していく現代社会においては、自然災害を「自然的なもの」として天命や運命や天罰に帰属してしまうことはできない。とはいえ自然災害はまさに社会学的に考察されるべき・社会学になじみのあるターム（不平等、格差等々）を用いて考察されるべきだ、それが「災害社会学」のすることであると引ききってしまうことにも、留保は必要である。つまりそこでは、研究者側の関心、研究者が災害をどのようなものとして捉え、それをどのように学的なコミュニケーションの俎上にのせているのかが反映されている。

そういう意味で、本章では災害研究において、「災害の被害が社会のあり方に原因を帰属するかたちでどのように考察されてきたのか」について、災害研究における鍵概念である「ヴァルネラビリティ」概念に関する1980年以降の議論をとりあげる。とりあげるさいの軸は、このヴァルネラビリティ概念についての議論のなかで、被害の社会的次元がどのように扱われているのか、身体的なもの、つまりわたしたちの身体が空間的に物質として位置をしめていることの意味がリスクや排除の問題と関連づけられてどのように扱われているのかということである<sup>1</sup>。

繰り返し論じているように、被害は抽象的な個人のうえに生じているのではなくて、それぞれ生身の個人々人において生じている。そして、そうした被害は日常的な社会生活から連続した社会的排除の現れである。よって、被災者支援をヴァルネラビリティとケアという観点から論じるときに、リスクとの関連や排除との関連を、個別具体的な物質的な身体に照準して整理することが必要である。特に阪神・淡路大震災以降は、災害時といった緊急時に排除されやすい人びと（＝第4章で述べるような「災害時要援護者」）を地域社会単位でどのように平常時から支援・ケアしていけるかといったことが、地域防災の重要な課題となっている。身体・リスク・ヴァルネラビリティに関する議論を、地域防災といった経験的な文脈にいかにつなげていくかということは、本稿の第3章、第4章、第5章にとって重要な論点であり、本章（第2章）ではそのための理論的な側面に関する考察をおこないたい。

本稿の課題にとってまず自然災害の被害をどのように捉えるのかという点は重要であるため、

<sup>1</sup> 具体的に念頭に起きている経験的な事象については、第3章、第4章、第5章で「災害と女性」として別個に論じているので、この第2章は後続する章の理論編としての位置づけである。

本章では、自然災害の被害の原因帰属や責任帰属について簡略に述べる（第1節）。次に、自然災害の社会学的な考察の仕方として、自然災害の被害をその人びとを取り巻く社会的な不平等と関わらせて論じるための「ヴァルネラビリティ」概念を取りあげ、基本的な論点を確認する（第2節）。その後、ヴァルネラビリティ論とリスク社会論との比較検討をおこなう。ヴァルネラビリティとリスクとの関連の考察を、原因や責任の帰属の問題に焦点をあてて進める（第3節）。なぜなら被災者支援はそうした原因や責任帰属を前提にしなければおこなうことができないためどのように被害とリスクを論じるのか、なぜリスクではなくてヴァルネラビリティなのかという点を検討する。最後に、個別具体的なケアを進めていく上で被害をどのようなものとして捉えていくべきかについて、リスク社会における排除の問題とヴァルネラビリティ論を関連づけ比較的狭い「地区」のレベルでの災害対応を考察する上での理論的方向性を示す（第4節）。

## 2 被害の原因帰属・責任帰属

「ヴァルネラビリティ」概念は以下に見るように完全に衆目一致するという意味で一義的ではない。近代から現代の社会のあり方に関する議論とリンクしながら一種のリスク論を構成している。災害研究のなかの「ヴァルネラビリティ」概念の背景には、開発途上国の貧困研究や、第1章で述べたような広義でのパラダイムのシフトが指摘できる。

自然災害の社会学的考察をするにあたってやはり被害を何に誰に帰属しているのかという観点は、進行中の東日本大震災の社会問題を考えるうえで、有意義である。自然災害が自然そのものに責任帰属されてしまうのならば、天災だから仕方ない、諦めろという以上に、被災者支援は進まない。

社会における自然災害の被害の意味づけや責任の処理、リスクの事前的対処を怠ったことによる事後的な被害の処理・対処といったことは、責任（responsibility）を、社会的行為をとおしてどのように処理するかということとイコールである。生じた被害の背景にある原因や特定の組織・集団・個人の過失性、自己責任の有無について、実際に賠償金や社会的制裁というかたちで償うか償わないかは別として、「自然的ではないもの」に対して被害と何らかの関係があると考えてのである。「それぞれの出来事は説明を要し、説明を探すことはしばしば誰が責められるのかといった責任の所在に結びつく」（Burton 1982: v）。技術・管理の不適切さや政策的な欠陥、中央政府の指揮の不十分さといった特定のアクターの責任のみならず、社会の平常時からの不平等性や格差といった広く「構造的な」責任の所在を、明確な加害者を特定することはできずに実質的には問うことが、自然災害の社会学的研究の社会的機能である<sup>2</sup>。と同時に、災害研究と環境社会学との

<sup>2</sup> 責任概念について本稿では、Young (2013) の2つの「責任」モデルを参考にしながら、自然災害の考察に沿うかたちで、次のように区別してみたい。つまり、特定のアクターの失敗や過失、不十分さに還元されて理解されるような意味での責任と、例えば環境問題など社会構造全体の帰結として単一のアクターのみにはその責任も因果も帰属することのできない「責任」とである。両者は、内容的な違いというよりも、その記述のされ方の違いによって区別できる。社会的行為をとおしてそれらがいかん記述されるか、観察されるかといった問題である。そもそも因果の帰属と賠償責任の帰属は別である。社会構造に「被害」の複数的な因果を帰属したとしても、その社会構造自体に法的な賠償責任の追及が行われることは、なにしろ相手は人格のない構造なので

接点もまた、ここにあるといえる。「被害」とは何かという観点についてである。

ここで、少し災害と公害・環境問題と自然災害との接点について、帰属の問題を主に考察しておきたい。環境社会学の国内における動向は舩橋（2001）の整理によると、「環境問題」の歴史的段階と不可分ではない。つまり「環境」、ひとまずここでは大気や水や土壌などといった有機体の物質代謝に必要な生活環境や直接的に経口摂取する化学物質をとりまく社会環境に関する問題は、「公害・開発問題期」（産業公害、交通公害、薬害、食品公害、自然保護、都市型公害）と「環境問題の普遍化期」（温暖化、フロンガス、砂漠化、熱帯雨林破壊、エネルギーや原子力、廃棄物、自然資源枯渇問題、公害のグローバル化）の2段階に分けられる。前者は戦前から見られるものもあるが戦後・高度経済成長期の成長主義・開発主義に基づく「大量消費型」社会を迎えたなかで顕在化したものである。後者は、まさに普遍化という言葉が示すように成長「以後」の日本社会につきつけられている問題であり、近年では原発の最終処分場の立地・建設に関する将来世代への配慮や伝達も含む極めて時間的スパンの長い問題が加わっている。

こうしてみると、後者の形での環境問題には自然災害の被害の甚大さを拡大するであろうものも含まれており、後者の意味での「環境問題」と災害研究の対象とする「災害」と呼ばれる出来事とは、現象として近い。治水技術や地滑りの防止は台風被害の大小を決定するため、熱帯雨林の破壊や砂漠化という現象が長期的に「水害」による被害を拡大していることは、開発途上国で明かである。熱風や高温によるヒートウェーブの（熱中症、熱射病などの）死者は多い。災害とは呼ばれなくてもこの被害は環境問題と災害のちょうど中間にある被害である。環境問題と災害研究の接点を見るときこのようないわゆる自然現象としての類似性や接点を指摘できる。ただ、ここでの問題は現象としての類似性や接点ではなくて、被害の帰属に関する類似性と差異である。

補償という観点からまず見てみる。温暖化や大気汚染などの環境問題や特定の企業活動の過失や故意によって引き起こされることの多い公害問題は、しばしば帰責の対象が曖昧である。被害が将来世代において生じうる可能性もある。責任帰属という点ではいわゆる「企業城下町」のように、住民側も「恩恵を受けてきた」という言い方などがなされ、加害側がひとつの地域の開発と発展に大きく寄与してきた。それゆえに、問題発見から問題定義と責任追及までの時間が大きく開くことは、東日本大震災の福島第一原発事故と類似する。特に補償という問題については、公害ならびに広島と長崎における原爆被災者の状況に類似するため、研究者からも警鐘がなされている（直野 2011）。熊本と新潟において生じた水俣病の患者の認定基準の問題のように、国の定めた認定基準の緩和を求める患者側の声は、2004年に最高裁が肯定した（北岡・水俣病不知火患者会・ノーモアミナマタ国賠償訴訟弁護団 2010）。にもかかわらず、緩和策をすることの代替案として、国は認定制度とは別に救済法を出し、認定制度に基づく認定申請を取り下げかわりに、救済法の定める補償をおこなう対応をしているが、後者の方が金額的にも社会的にも、救済法が適応されるということは認定制度による正式認定ではないので条件が悪い提案であるため、認定問題は前進していない（北岡・水俣病不知火患者会・ノーモアミナマタ国賠償訴訟弁護団 2010）。

こうした事例の一つを思い出してみても、福島第一原発事故の多様な避難者に対する補償の根

---

不可能である。

拠と基準は今日まさに問われていくべきである。さらに、被災者救済ということからは津波被災者への補償問題でも構造は類似する。補償のためには責任帰属は必ずしも必要ではなく、国や政府からの給付金という形で、国や政府の加害性を問わずに、救済措置や見舞いという形で補償がなされることは、公害問題よりは自然災害の被害に対しておこりやすいという点で、両者の差異を指摘できる。

さらに責任帰属という観点に着目するのであれば、地球温暖化の問題のように、企業の社会的責任が問題になったりすることはある。公害問題は特に一定の企業が被告として訴えられ、その企業と中央政府との癒着も指摘されてきた。ただし環境問題は常に「リスク」としての要素を含むために、とりわけ法的な賠償責任の帰属が明確でない、もしくは現段階では困難という特徴は指摘できる。環境問題といってもさまざまではあるが、経済効果と相克しないかたちで環境問題への対策が選択されていくのである。さらにこの環境リスクの問題は、受益圏と受苦圏の立場の不均等を示すものであり、福島第一原発事故を「中心-周辺」図式で把握すること（山下（2013）、開沼（2011）など）と類似する。受益圏は、しばしば上記のようなコスト-ベネフィットの計算に基づいて、環境リスクを誘発するような選択をおこなうかどうかについての決定者であり、受苦圏はそうした決定に参加できずしかし環境リスクの及ぶ、または未来において重大な被害に見舞われる可能性のある地理的な範囲<sup>3</sup>に住まう非-決定者である。

この点との関連では、小松（2003）がルーマンの「リスク／危険」の区別と「受益圏／受苦圏」の区別とをあわせて論じている。敷衍すれば、ルーマンのリスク論は行為者のおこなっている「観察の観察」（セカンドオーダーの観察）の地点に立つ。ある行為者がおこなうあるリスクに関する行為は、未来において生じうる損害を念頭にいれながら「コスト-ベネフィット」計算をもとにおこなわれる。つまり生じうる損害と便益を計算しそのリスクを選択するかどうかを決定できる人はまさにリスクテイクをおこなっている。その反面で、他人のそうした決定に影響や抗議をおこなうことができないけれども、その決定の結果を損害として被ってしまう人はリスクテイクの決定ができず、単に「危険」を身に被るだけである。自然災害との関連でいえば、「建物が地震に弱い作りになっていることを知っていて引っ越すこともできたのにあえてそこにとどまり、ありうべき損害が自分の決定に帰属できる（自己帰属）なら、それは「リスク」である」し、「建物の倒壊によって被るさまざまな損害を、地震が起こったという「自然」の出来事に帰する（外部帰属）のなら、未来における建物の倒壊の可能性は、「危険」である」（小松 2003: 32）。このリスクか危険かを判断するのは誰かという観察者である。私たちは社会において他人が行っている自然災害の原因・責任帰属を、これはその人にとってのリスクなのか危険なのかという観点から、観

<sup>3</sup> この点については「環境正義」論と関連する。ドイツの原子力施設反対運動について住民の行為のレベルからフィールド調査をもとに考察している青木（2013: 16）は、1980年代アメリカで環境正義論が提唱された背景について、「人種の多様性と階層間格差とがともに著しいアメリカ社会では、1980年代以降、環境汚染による被害が有色人種や低所得層の居住地に集中的に発生、そのことに対する批判が強まった」こと、「とりわけ、有害廃棄物の処分場がアフリカ系アメリカ人の居住地域に集中立地されてきたことが「環境をめぐる人種差別」としてとらえられて、「環境保全と社会的公正の同時達成」としての「環境的公正（環境正義）」を求めた社会運動の展開を指摘している。空間・場所は社会的に生産されるため環境問題と災害の中間のようにある問題は、社会的な不平等や格差と関連づけて考察しうる。

察している。地震に対する地震保険への加入や倒壊防止器具の取り付けをしている人がいるならば、その人にとって地震は「リスク」である<sup>4</sup>。

もちろん補償の対象とならない「被害」の方が多いことは容易に推測できる。そのような多様な被害に関する社会的アプローチとしての環境社会学における「被害論」は、飯島伸子を筆頭として論じられてきた。船橋（2001: 39）によると「医学的研究が、主要には人体としての被害者に注目するのに対して、社会的視点は生活者としての被害者を把握しようとし、その生活総体への打撃として被害を捉えようとする」ことに被害論の力点がある。あわせて、社会過程のなかでの被害の増幅における「派生的被害」すなわち、差別や日常生活における対人関係への影響、生活に必要なさまざまな動作の障害、社会的孤立もまた、被害論の論点である。

公害の被害は、重篤なものばかりであるとは限らず、日常生活場面でその人の QOL（生活の質 Quality of Life）や対人関係の機微を損なうかたちで生じる。例えば、水俣病の患者の日常生活における被害の多様性は以下の記述から読み取れる。「言葉がうまく話せない、耳が遠い、食べ物の味がわからない、めまいがする、物忘れがひどいといった症状も見られます。食べ物の味がわからないという点については、宴席等に出席しても寂しい思いをしながら、「おいしい」という周りの人に話を合わせていたとか、味見ができず、家族に、おいしい食事をさせてあげることができないという訴えがあります」（北岡・水俣病不知火患者会・ノーモアミナマタ国賠償訴訟弁護団 2010: 29）。このような多様な被害の全てに対して水俣病の認定基準を開くということが困難であるということはあるにしても、法的な賠償責任論に乗らない被害、医学的に検証されたり数値化されたりすることのない生活場面での個別具体的な被害に対しては、ケアに基づく被害者へのさまざまな社会的な支援がなされるべきである。このことは自然災害についても同様であり、被害を広義に捉えていかなければ継続的な被災者支援を進めることはできない。

ただし本稿の焦点はテクノロジー問題や公害問題の被害ではなくて、「自然災害」の被害である。自然災害では、住宅倒壊の程度の認定や、支援金の支払いだけではなくて、継続的な支援のあり方、その支援を誰が行うべきかという責任が、長期化すればするほど問題になってくる。社会的に被災者を支援しなければならないのはなぜかということは、チャリティーに関する事柄ではない。自然災害の被害は、誰かの過失や社会構造の生み出す不平等から生じる側面をもつ。だからこそ、自然災害の社会科学的研究の目的があるのではないだろうか。自然災害の社会学的研究は被害を受けた人びとへの支援やケアを正当化するかたちでなされるべきである。そこで、以下にみていく「ヴァルネラビリティ」概念は、まさに自然災害の社会科学的研究にとって、1つの視角となる概念である。この概念を軸としながら、被害の原因・責任帰属の問題、リスク社会論との関連について、次節でとりあげる。

<sup>4</sup> この区別は受益圏／受苦圏の区別とパラレルである。リスクテイクが可能なのが前者で後者は不可能であり損害のみを被る。しかし「決定者と受益者は必ずしも同じで」はなく、「受益圏／受苦圏の区別は、誰がいずれの圏に属するかが比較的明瞭であることを前提にするが、リスク／危険の区別は、誰が被害者なのかそれ自体が論争的になるという今日的課題を考慮に入れている点で、前者とは区別される」（小松 2003: 34）。自然災害の被害もまた被害とは何かということや、政府側が補償すべき責任を有する範囲はどこまでかということが、被災者支援において法的・制度的に抗議の場面をとおしてテーマとなることが多い。そのような場面でも絶えずリスク／危険の区別がそのテーマの前提となる。

### 3 ヴァルネラビリティ概念とリスク社会論

#### 2-3-1 ヴァルネラビリティ概念の多様性

まず、本稿でいう「ヴァルネラビリティ」とは、端的には、個人の自然災害時における「被害の受けやすさ」を自然的ではない要因、つまり社会的格差や不平等、その都度置かれている社会的状況に結びつけて論じるための視角である。いわば被害の社会性を考察し、被害の個人差・社会的属性間の差を示す。ただしこの概念は広い意味で用いられるため、災害研究以外での他の用いられ方についても概観しておく必要はあるだろう。

同じく「ヴァルネラビリティ」という言葉を用いていても以下の議論とは異なる。現代思想の分野にみられるような議論、国内では災害研究として似田貝（2008）が災害ボランティアを論ずるときに示す「可傷性」論<sup>5</sup>、教育社会学や人類学における「いじめ」の研究における「攻撃誘発性」としてのヴァルネラビリティ論（代表的なものとして山口 2007）、コミュニケーション論における「傷つきやすさ」論（Goffmanの議論については木村 2007）、一般用語では、コンピューターやITシステムの脆弱性についての議論、社会福祉学の分野での「社会的バルネラビリティ[ママ]」（三浦 2011）についての議論がある。

ただし、災害研究においてはこの概念はもう少し広く使われるし、社会的ヴァルネラビリティ（＝社会的脆弱性）として浦野（2008: 38）のいうように「社会・経済・文化構造の中に潜むヴァルネラビリティ」が指されることがある。それは、自然災害の自然的・物質的側面だけではなく、例えば、「災害の常襲地域における開発がさらに進み海岸地域にコンドミニアムが立ち並んで、結果的に災害がその地を襲ったときに莫大な経済的被害が発生する」ように、平常時の社会・経済・文化構造の自然災害からの被害を左右する性質である。ここでは個人というよりも社会システムの脆弱性を指す。

この性質を考察するときに、ハザードとディザスターの区別は決定的に重要である（田中 2013）。人の居住しない山奥で地震が起きてもそれは災害とはならず、災害とは人に何らかの害が及ぶものである。また、震度としては等しくても、ある国で起きた災害と別の国で起きた災害とでは、被害は異なる。この時、地震そのものや、津波・地滑り・台風・ハリケーン・洪水といった自然的・物質的な出来事<sup>6</sup>それ自体はハザード（自然界の危険要素）であるが、それによってデ

<sup>5</sup> 似田貝は「可傷性」について、「一般的にはこの概念は、『弱者』が他者（強者）から、攻撃誘発や、つっこまれやすさを身に被る際の傷つき易さ、を意味する。本著では〈弱い存在〉、〈受動的主体〉という概念に深くつなげ、人間が誰でも受難者たり得ること（〈弱い存在〉）から、誰もが、いつでも、どこでも〈可傷性〉を身に被ることをテーマ化した。本書では、特に支援者が支援途上で被る、自分のふがいなさ、唾然さ、自失さ、もどかしさ、無力さ、さらに自分の居心地の悪さ、不快さ等から起因する傷つき易さを指す。しかしこの苦しみ＝受動性が主体を立ち上げるモメントとして働くときの主体像を、本書では〈受動的主体性〉と呼ぶ。」（似田貝編 2008: xx）とまとめている。

<sup>6</sup> 植田（2009: 20）は、コミュニティが災害から回復する条件についての研究史の流れを、「災害を非常時、緊急時といった「平常からの逸脱（＝非常）」として捉えることで、被災コミュニティの非常時における欠損や不充足にその回復条件を学びとろうとする諸研究」と、「災害を非常時という点で捉えるのではなく、災害にいたるまでに被災コミュニティが構築してきた平常を十分に



ィザスター（災害）として、いかなる被害が人間や社会に対して及ぶのかについては、その社会のあり方によって左右される。災害の文化人類学者のHoffmanとOliver-Smith（2002=2006: 7）は、災害は物質的世界と社会的世界の両者が「合体」した空間において出現する多次元的なものだとする。人間集団や社会と「破壊をおこす可能性のある素因」（＝ハザード）とが、「歴史的に作り上げられた「脆弱性」のパターン」、つまり場所・社会基盤・社会政治組織・生産分配体制・イデオロギーのなかで明らかになるパターンを介して結びつくものであると述べている。このように、ヴァルネラビリティはハザードという用語と対となって「災害」を定義する。

同様に、UNISDR（The United Nations Office for Disaster Risk Reduction）の公式サイトにおける「ヴァルネラビリティ」の定義を見ると、「ハザードの損害からの影響の受けやすさの程度をきめるようなコミュニティやシステム、財assetsの特徴や環境」と定義されている<sup>7</sup>。同じ箇所の注記では、ヴァルネラビリティは多様な側面を持ち、それは物質的なもの、社会的なもの、経済的なもの環境的なものなどのさまざまな要因から生じること、建物の設計や建造の劣悪さや、適切ではない財産保護、公的な情報や啓発の欠如、リスクや防災に対する公的な認知度の低さ、環境管理の不十分さが例にあげられており、こうした定義は、コミュニティやシステム、財といったものの「性質」を示す。ここでいう「性質」とは、コミュニティやシステム、財が危険に「暴露」されていること、さらされていること、とは別のことである。つまり、危険にさらされていることと（being exposed）、危険へのさらされやすさ、すなわち被害の受けやすさ（being vulnerable）は別であるということである。ヴァルネラビリティは、後者の「性質」・さらされやすさに関する概念であるが、論者によっては、前者のように「さらされていること」という意味を含めて用いる場合もあり、概念自体の射程はリスク概念と同様に広い。さらにヴァルネラビリティ概念は池田（2010）も指摘するように、環境問題や貧困研究との接点が強。確かにグローバルな環境変動とそれに関する政治的な決定と貧困は相互に関連しながら、開発途上国の災害の被害を左右している。

地球環境変動との関連では、Adger（2006）は、ヴァルネラビリティを、「環境的ないし社会的な変動や、そうした変動に適応する能力の欠如と関連して外圧にさらされ害を被る可能性のある状態」、もっとシンプルには「害を被る可能性」とし、この時に害を被るのは個人ではなく、社会-環境システムである。ここでは、その定義上「害」があるかないかが重要である。もちろん何を害と見なすかということは社会学的な論点であろう。地球環境変動の分野ではヴァルネラビリティは環境的要因と結びつけられる。同じく、Adger（2006: 270）は、ヴァルネラビリティ概念は次のような特徴があるとする。つまり、混乱や外的なストレスへの暴露（exposure）やそれへの敏感さ（sensitivity）、適応能力といった概念から構成されているということである。暴露はシステムが環境的・社会経済的なストレスとして経験するものの性質や度合いにおうじて異なり、敏感さとはそれによりシステムが変化する度合い、適応能力とはそうした変化に対してどのように対処していくかを規定するものである。

---

ふまえたうえで、被災後ふたたび実現されようとする平常性にその回復条件を見いだそうとする諸研究」に区分する。後者の平常時からの連続性に注目して災害を捉えようとする見方は、一瞬の出来事や点（イベント）ではなく過程（プロセス）をとおして災害の被害を考察する。

<sup>7</sup> <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-v>

同じく環境要因に着目したものとして、Cutter et al (2003) のものがある。Cutter et al (2003) は、ヴァルネラビリティ研究には次の特性があるという。極度の自然的な出来事（揺れや水の氾濫、旋風などそのもの）に対して人びとや場所を脆弱にしている状態の特定化としての「暴露モデル (exposure model)」、つまりどのような脅威に人びとや場所がさらされやすいのか、ヴァルネラブルであるのかに基づいており、その状態は社会的な状態であるという想定からなされていることである。ここでは、先のAdgerに比べると、システムというマクロレベルのものというよりは人びとや場所といった個別的なもののそれぞれの脆弱さが念頭におかれている。「社会的ヴァルネラビリティは、人びとの個人的な特性である年齢や人種、健康状態、収入、居住形態、雇用状態）を用いて記述されることが多く」、それは「社会的な不平等から生み出されている」(Cutter et al 2003: 243)。しかし同時に彼らの提示する「場所のハザードモデル Hazards-of-Place model」(1つ1つの場所間における災害への脆弱性の違いや、それぞれの場所の性質が社会的ヴァルネラビリティにもたらす影響) にも注意が促される。都市化の度合い、人口増減、経済力は社会的ヴァルネラビリティと影響しあい、その場所の物質的要因や生態的要因を構成する「環境」要因が、その場所のヴァルネラビリティを規定するものとして描かれる<sup>8</sup>。Cutterらは、こうしたモデルに基づき、各種の統計データから社会的ヴァルネラビリティを測る指標を考案してアメリカ合衆国の諸都市・諸地域の社会的ヴァルネラビリティを地図上にマッピングしている。

こうしたヴァルネラビリティ概念を、概括的に整理しているものとして、Hufschmidt (2011) の研究がある。ヴァルネラビリティ概念は、学派や論者や研究領域によって射程が異なる。Hufschmidt はヴァルネラビリティの明確な定義はおこなわないが、様々なヴァルネラビリティ論の比較検討をおこない、共通性や差異について述べている。概念的な整理という点では Hufschmidt は、ヴァルネラビリティについての6つのモデルを区別する。特に区別にあたりヴァルネラビリティ概念・ヴァルネラビリティ論に影響を与えてきた先行研究を次のように二分する。つまりこの概念と議論のルーツを大きく「人間生態学派 human ecologist school」と「構造パラダイム structural paradigm」とに二分している。人間生態学派はシカゴ学派とも呼ばれ、自然災害への人間の合理的な適応能力に注目し、周りの自然環境、物質的環境もまた人間の行為から影響をうけさまざまな適応戦略が災害脆弱性を強めたり弱めたりすることに注目する。「自然的な力のみからというよりはむしろ人間の間違った適応の仕方から自然のハザード（危険要素）や自然災害は生み出される」こと、「人間は自然災害により引き起こされる潜在的にネガティブな影響を軽減するために自然のハザード（危険要素）に適応できるしそうすべきである」ことが、この学派の考えの中核である (Hufschmidt 2011: 624)。

<sup>8</sup> 類似の議論として、都市環境の災害へのヴァルネラビリティを論じた Pelling (2003) のものは、南海トラフなど首都圏において危惧される都市型災害を考察する上で重要である。また災害研究以外でも社会的な不平等や格差と都市空間の生産の関連については、Harvey などの社会・地理学者をはじめ論じられてきた (Harvey 1996)。自然災害の社会性と物質性を合わせて考察するのならば都市型災害は好例である。グローバル都市の高密度化や建造物の高層化、コンクリート化は、比較的建造物間に距離があり建造物自体の大きさも小さく空間的に余裕のある郊外や農山村部で生じる地震に比べて、建物倒壊と火災による犠牲者数を増やし、人びとの避難行動の障壁となるであろうことは容易に推測できるだろう。東日本大震災で都市部を筆頭に多数の帰宅困難者が出たことも思い浮かぶ。

他方で、アメリカにおいて流行ったこの「人間生態学派」の見方に対して、社会経済的ならびに政治的な構造こそが、開発途上国の災害において増大する損失の原因の帰属先であるという「構造パラダイム」が地理学の分野から出てくる。前章でふれた Hewitt は、「支配的な見方」と「排除された視点」を対比し理工学的な、ならびに国家的な危機管理のあり方を、ヴァルネラビリティ論から批判した。Hufschmidt によれば、Hewitt の研究はこの「構造パラダイム」の初期に位置する。

以下、本章で特に次節で重点的にとりあげるのもこの「構造パラダイム」の方である。このパラダイムは、災害への適応能力自体が不平等や格差に裏打ちされているという認識に立つ。上記の二つの見方のどちらもが適応能力を焦点化しているが、後者になると、「手段的に適応するための活動に必要な資源へのアクセスの制限という障壁に焦点」(Hufschmidt 2011: 625)がある。後者のパラダイムについてリスク社会論との関連で考察するが、中でも特に Wisner et al の定義に注目する。なぜなら、Wisner et al らは、単に社会システムの脆弱性というマクロな要因からヴァルネラビリティを捉えるのではなく、そうしたマクロな要因がいかに関個人に影響するのか、といった個人や集団レベルでのヴァルネラビリティについて論じているためである。本稿の第3章、第4章、第5章もヴァルネラブルな人びとへのケアという個別具体的な実践を念頭において書かれているため、以下の記述はそうした続く各章に共通する理論部分である。

### 2-3-2 ヴァルネラビリティの「構造パラダイム」

ヴァルネラビリティの定義として、多く引用されるものが、国内でも東日本大震災以後に取りあげられてきた Wisner et al (2004) の定義である。この定義の背景には「less developed countries (LDCs)」(以下、本章中でも「LDCs」と表記する)における災害(先進国における災害ではなく)が背景にあることはこの研究において明示されている。例えば洪水のさいに被害の大きい「氾濫原」の地帯、火山の斜面にあたる地帯、地震の多い地帯への居住は、その人びとのおかれている政治経済的な状況を反映しやすいこと、知識や情報などの資源へのアクセスや収入、財産も、異なる社会集団に対して異なる仕方では分配されている。ゆえに「危険」も不均等に分配されていることになり、こうした事態は富の分配や社会保障上の格差からなる差別構造に端を発することが、LDCs の人びとの日常的な状況である。自然災害は自然界のハザードと人間行為(human action)の混成物であるといわれるのである。このハザードという言葉には、後述するが地震や地滑り等の自然物質的な(physical)出来事の発生頻度や規模といった自然界に内在する「危険要素」が想定されている。

それだけではなくLDCsで生じる災害は単発の出来事というよりも、「ヴァルネラブルな人びと(vulnerable people)が、家族や住まいや生活に対する複合的かつ相互強化的で、かつしばしば同時的な打撃によって、頻繁に繰り返し脅かされる」(Wisner et al: 2004: 5)のような、一連の連鎖的な過程である。図2-1は自然-社会の区別に基づきながら、自然災害の被害と因果についての、大まかな見取り図である。自然災害は自然環境の多様性のみならず、社会関係の多様性(さらにいえば階層関係)の双方から理解されるべきであるが、単なる社会統計学的な「変数」(階層や教育、

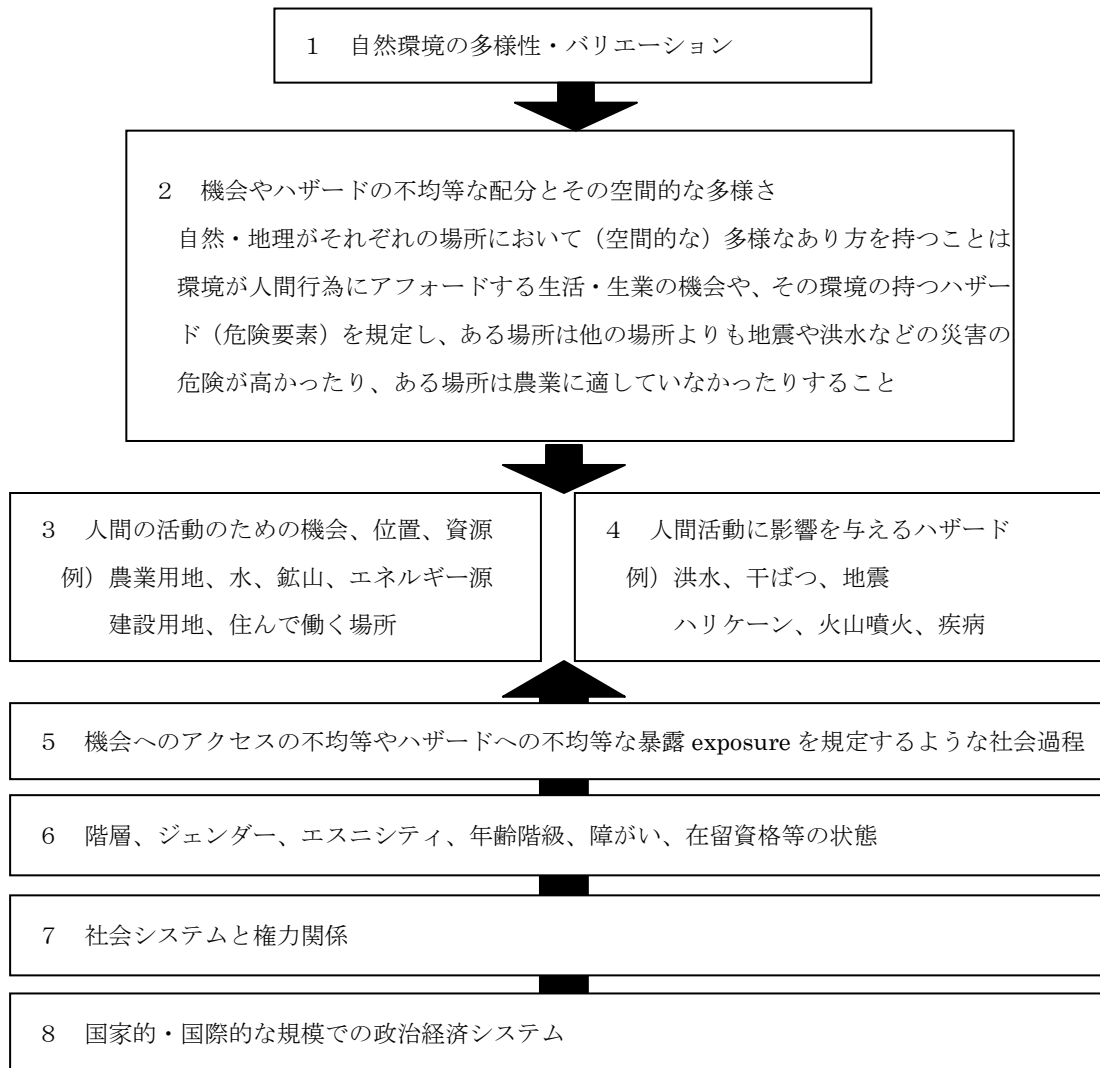


図 2-1 自然災害の要因図式（Wisner et al （2004: 8）を参考に一部改編）

※この図について注記すれば、例えば、洪水に見舞われやすいという自然環境（1、4）は、農業経営や居住に対して痩せた土地をしか提供できず（2）、生活の維持にとって生産可能な活動を制限する（3）とともに、しばしば開発という国家的プロジェクト（8）はその国家内部の権力関係（7）において、人びとの属性ごとに（6）機会へのアクセスの不均等（5）やハザード（1、4）への不均等な暴露（5）へと帰結するといえる。自然環境からの恩恵という意味でも社会的な補償という意味でも、より災害の被害を受けやすくなる人びとは、平常においてもさまざまな機会から疎外された自然-社会的な環境のなかに生活している。

貧困、年齢、ディスアビリティ等々）に還元しきることはできない。自然環境が人間の活動に対して何を可能にしているのか（図 2-1 でいえば「3」のボックス）という自然と人間の間の「空間」（場所）的な関係性の歴史、アフォーダンスによっても規定されることになる<sup>9</sup>。

ではここで「ヴァルネラビリティ」はどのように定義されているだろうか。いいかえれば被害の原因として何を特に彼らは主張しているのか。自然災害の被害は単なる自然的な出来事が最も決定的な原因であるという彼らのいうところの「支配的な見方」を否定するわけでもなく、人がたまたま「悪いときに悪い場所にいた（in the wrong place at the wrong time）」という事実の他に、人々の被害の説明に「社会的ヴァルネラビリティ」を持ち出すことの余地は「ほんの少し」あるばかりだとしつつ彼らのこの概念は実はかなり包括的である。

〔ヴァルネラビリティという言葉の〕共通の意味は、損害（damage）や傷害（injury）にさらされている、もしくはさらされるおそれのあるということである。（中略）ヴァルネラビリティという言葉で私たちの意味するのは、自然災害（極端な自然的な出来事や過程）のもたらす衝撃に未然に備えたり、その衝撃に対処したり、その衝撃に抗ったり、その衝撃から回復する〔(1)〕能力（capacity）を規定するような個人や集団の〔(2)〕特徴（characteristics）ならびに個人や集団の〔(3)〕状況（situation）のことである。ヴァルネラビリティは、人の生命や生活、資産、その他の財産が、自然あるいは社会の個別の特定可能な出来事（またはそれらの出来事の連続）によって、どの程度リスクにさらされるのかを規定する諸要因の連関をも含んだものである。（Wisner et al: 2004: 11）

まず（1）能力（capacity）に焦点が当てられている。この（1）能力は個人や集団の（2）特徴と（3）状況に規定される。つまりヴァルネラビリティは個人や集団の特徴のみではなくて「状況」という曖昧なものも含んだ概念である。しかし単に（2）を指して「社会的属性」のことであろう（年齢や階層やジェンダーやエスニシティ）というのは早計である。もちろんそういった社会的属性を結果的には指すのだが、この定義でほのめかされているのは、個人や集団の今ある状況を構成している、歴史的な（時間的な）社会における位置である。それが観察可能になるには、先に述べたような年齢、階層、ジェンダー、エスニシティ、あるいは障がいの有無であるとかひと

<sup>9</sup> 災害と生業の関係では、「生業支援ボランティア」（第 56 回東北社会学会における本間照雄氏による報告における）に見るように被災地の地場産業の支援は阪神淡路大震災に比べて東日本大震災において非常に今日的なテーマとなっている。津波被災地では漁村文化における「協業化」のもたらすセーフティネット（金菱 2011）は、津波という被害に対して事前に準備されたリスク管理のひとつの手法であるだろう。自然環境と人間社会との歴史的・文化的な関係が災害の被害を軽減したり増強したりすることは、「災害の文化人類学」の研究者たちが取り組んできた経験的事実である。より抽象化したかたちでは、Harvey など。例えば、彼はマルクス主義を下敷きにしながら、自然環境と人間社会とのあいだの関係について、リスクという観点から次のように記述する。「社会的諸関係における矛盾は、その土地についての社会的矛盾を伴う。そして生態系に向けた活動それ自体の内部の矛盾も伴う。富裕層が、彼らの居住地において、特権的なニッチを占有するなかで、貧困層は、より有害かつハザードに満ちた区域で働き、住まうことになる。変容させられた生態系のデザインそれ自体が、そうした社会関係をほのめかしている」（Harvey 1996: 185）。

り親世帯であるとか、たまたま交通事故で怪我をしていたとか災害危険区域を通勤のために通らざるをえなかったとか、ありとあらゆる説明要因が用いられる。ただし表面的な仕方ではあるその人一人一人の被害は、その人が～～という社会的属性を持つからであるという説明をしてしまうのであれば、この概念は大きな意味をなさない。そうではなくて、その人が～～という社会的属性にいたるまでの長い生活や個人史、場合によってはその人個人のそれではなくて属する民族や集団の集合的な歴史が、彼女らのヴァルネラビリティとしての能力の程度を形成しているのである<sup>10</sup>。

さらに、ヴァルネラビリティとは「能力の程度」であることに注意が必要である。ヴァルネラブルであることの対義語として、「安全であること (secure)」が例として出されているが (Wisner et al 2004: 12)、ヴァルネラビリティという言葉で彼らは一つの「スペクトル」を想定しており、こういう人びとならば、スペクトル上の悪い方向に位置するという意味で「ヴァルネラブル」ではないということではなく、スペクトル的に悪い方向に位置する (=ヴァルネラブルな) 状態や比較的安全な状態は、時間軸上やその時々状況の如何によって、一人の人間や一つの集団においても、変動しうる。つまりこういう人ならば確実に「安全」か「危険」かといったことではなくて、連続的なものとして捉えられているし、状況依存的なものとしても捉えられている。では、ヴァルネラビリティとは「危険」や「リスク」という言葉とイコールなのだろうか。

まず、ヴァルネラビリティとリスク・危険との関係について彼らは、次のように定式化する。

$$\text{RISK} = \text{Hazard} \times \text{Vulnerability}$$

ここで、「リスク・危険=ハザード×ヴァルネラビリティ」(リスク・危険はハザードとヴァルネラビリティの積である) という式における「ハザード」とは、「海岸線、山腹、断層、サバンナ、熱帯雨林などのように異なるそれぞれの場所に単一的にもしくは複数的に影響を与えるような」 (Wisner et al 2004: 49)、地震・津波・台風・ハリケーン・大火・地滑りなど (=「災害因」) の「自然的・物質的な出来事 (event)」である。予知や予測といった科学的な知識の第一の対象となるのはこの「ハザード」である。このハザードが社会的なレベルで平常時の社会と比べた機能不全をおこすような「災害現象」を構成するためには、被害として同定できるものが必要である。単純にはひとの居住していない未踏の大地で地震が生じてもそれは「災害」とは呼ばれないように、災害は社会や個人・集団への影響や被害を前提にしなければ生じることのない現象である。社会や個人の側に何らかの「害」(被害、損害、危害) がなければならぬのだ。ハザードが起きてもヴァルネラビリティがそのハザードの影響を拡大させるような (被害を大きくするような) 程度でなければ、彼らのいうところの「リスク」 (=被害) も小さくなる。まさに「災害は、外的な手助けがなければ復興ができないような仕方で、非常に多くのヴァルネラブルな人々がハザードを経験し、彼女らの生活の破壊や深刻な損害に苦しむときに生じる」 (Wisner et al 2004: 50)。

このことを示したのが図 2-2 (Wisner et al 2004: 51) である。これは PAR (プレッシャー&リリ

<sup>10</sup> こうした議論はすぐに潜在能力やライフチャンス論を思い起こさせる。実際 Hufschmidt (2011) は「構造パラダイム」と「潜在能力」論との類似性を指摘している。

ース) モデルと呼ばれており、リスクと災害がほぼ同じものとして扱われているのが図からわかる。左側の1・2・3とある過程は、ヴァルネラビリティが拡大していく過程であり、右側の「ハザード」と合わさることで災害が生じるとするものであり、国内の災害に関する研究でもしばしば言及される基本図式である(田中 2013、池田 2010)。1の「根本原因 root causes」としての、「権力、構造、資源へのアクセスの制限」や「政治システム」「経済システム」が一番左にあることから、彼らはこれらの要因がヴァルネラビリティの根本的な原因であるという立場をとる。つまり、災害の被害の原因として、ハザードの生起以外の要因として、構造的な要因を打ち出すのである。潜在的にしても顕在的にしても災害被害のリスク・危険は、ハザードと同一視できるものではなく、社会的要因としてのヴァルネラビリティに起因すると捉えている。リスク・危険は、さまざまなハザードと、複合的な社会的要因の連関として、それが潜在的・顕在的にであれ、部分的には予測可能になる。

積算であることの意味は何か。彼らの著作の1994年の初版では積算ではなく、乗算だったものが、2004年の第二版では積算に改められている。「ヴァルネラビリティ」は、さまざまな社会における根本的な原因(権力、構造、資源へのアクセスが制限された状況、政治・経済システムといったイデオロギーと関連した状況)が、人口変動や開発や諸制度の欠如(不十分さ)を介して、安全ではない状況(建造物、地域経済による生計の困難、特定集団に対する不平等、ローカルな制度の欠如、防災や感染症予防の困難)を生み出し、そうした平常時から積み重ねられた「圧力(プレッシャー)」が、自然のハザード(地震や噴火等その他の災害)の勃発によって一気に顕在化する。そこで顕在化するのが「被害」であり、「ヴァルネラブルな」状況である。積算の意味は、単にそうした圧力とハザードが平板に重なるというのではなくて、複合的に、より発散の力を強めるようなかたちで関連し合うということである。一端発生した災害に対して、人は行為のレベルで反応し、対処し、適応しようとする。問題は、この反応、対処、適応するための社会的資源や能力が不平等であることだ。以上が、ヴァルネラビリティそれ自体の構造的な見方における代表的な定義である。

## 4 「ヴァルネラビリティ」概念のリスク社会論からの距離

### 2-4-1 リスク・被害と帰属

けれども、ここで、リスクや被害への対処を論じるさいに、やはりそれらのリスクが行為者によってどのように観察されているのか、という観点は本稿の課題にとって必要である。あらかじめ何をリスクと見なし誰にどのようなニーズが生じうるとされるのか、リスクはどのように観察されているのだろうかという観点からさらにヴァルネラビリティ概念を検討する。自然災害の社会学的研究もまた、自然災害のリスク・危険をそして被害をどのように扱うことができるのかという点で、観察の問題は避けて通ることができないのである。ではこの図2-2でいう「リスク」とはどういうものだろうか。ヴァルネラビリティ論は被害を社会的な要因から考察するが、図2-2を見る限り、「リスク」は実際に生じる損害の可能性(=災害が生じた場合の被害)や既に生じた被害などと、ほぼ同様の位置をしめているように思われる。さらに、図2-2の3では「安全では

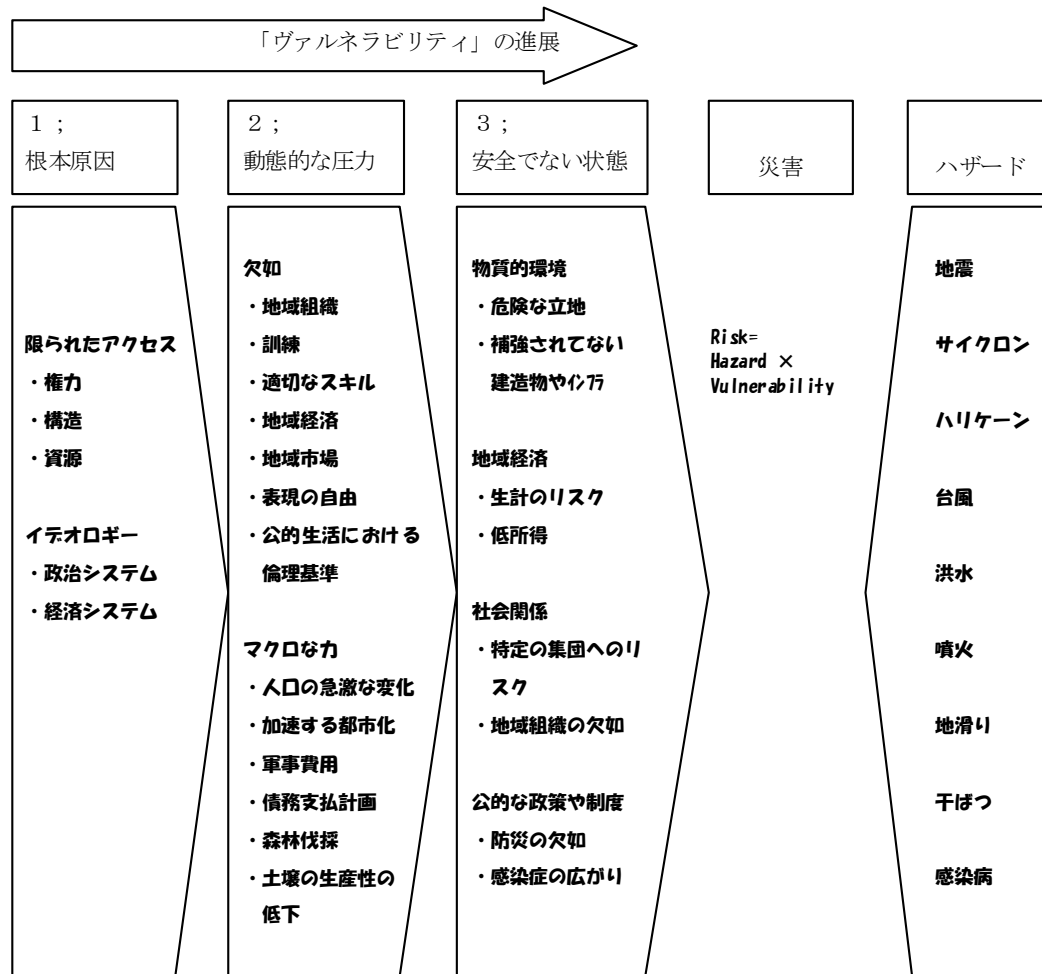


図 2-2 Wisner et al (2004: 51) における

「ヴァルネラビリティの進展」に関する PAR (pressure and release) モデル

ない状況」という言い方で、リスクと対比されるところの「安全」という言葉も出てきている。安全ではない状態はここで、危険な状態ということになるのだろうか。「安全」か「危険」か、リスク概念を他のどの概念と対比させるのかという、区別に関する問題はリスク社会論でも議論される。決定者／被影響者という区別を、リスク／危険の区別のさいの前提としている Luhmann (1993) や、Nassehi (2002) のリスク論では、安全か危険 (リスク) かというときに、危険とリスクが同義語なのではなく、安全と危険、危険とリスクなどそれぞれ何をどのように区別の軸とするかによってターミノロジーが使い分けられてきた。

ただしこれらの問題が社会学の分野で扱われる限りは、リスクや危険に関する被害を社会的な議論にのせようとする点は共通している。正確には、被害の原因帰属と、その社会的考察が、こうした議論にとっては、暗黙的にであれ、明示的にであれ焦点となっている。危険を何と区別するかという軸をどこに定めようとも、被害の社会的次元を考察していることになる。



その自然災害の「被害」が考察されるさいにも、二つの方向があることを以下でみたうえで、ヴァルネラビリティ概念とリスク概念との関連を考察する。その2つの方向は、まず(1)社会構造から生み出されるものとして「リスク」や被害を定義しそのようなリスクを考察する仕方と、(2)「リスク」や被害の定義され方それ自体を考察する仕方である。この2つは異なる。(1)は、リスク・被害が社会的な過程をとおして生みだされる、つまり社会構造ないし日々の営為から生み出されることは既に議論の前提である。その生み出される仕方を社会的に考察する場合である。ヴァルネラビリティ概念はこちらの意味での「リスク」概念に近い。(2)は、リスク・被害の説明や帰属、例えば法的な賠償責任が特に問題になるケースにおいては責任帰属のされ方そのものについて考察する場合である。何をリスク・被害とみなしどのような説明をするのかという定義づけの行為がどのようにおこなわれているのかという、コミュニケーションの側面に注目するものである。Luhmann (1993) や、Nassehi (2002) におけるリスク／危険の区別はこの後者に関するものである。

ここで、(1) 前者の意味で危険を捉える見方を、リスク・被害の「構造」論、(2) 後者の意味で危険を捉える見方をリスク・被害の「過程」論とするならば、この二つの区別は、既に、危険(リスク)の「実在」／「構築」や危険(リスク)の「社会的」／「認知的」側面といったような、既存のオーソドックスな軸とは異なる。後者のように、Luhmann (1993) が問題としたように、実在／構築や社会的／認知的という軸では捉えきれないような、リスクの「帰属」(原因帰属・責任帰属) 実践を念頭にいれることは、東日本大震災の被害を考えたさいに重要となる。そして本稿の課題とも重なる。それゆえに本項では、「構造」論と「過程」論という区別からこの帰属の問題を視野におさめてみたい。自然災害の被害をどのようなものとして考察するかという本稿の課題に対して、リスク・被害の帰属に注目する視点をここで検討しておく。まず「帰属」の時間性、事前と事後の時間区分についてである。

帰属は基本的に事後的なものであるだろう。ただし事前にでも、危険(リスク)を事前に評価し対処する実践、つまりリスクを何と結びつけて論じるのか、リスク対処の何が誰にとっての問題なのか・生じ得る被害はどのようなものか、リスクを承知でひとつの選択を取ることで生じる新たなリスクが顕在化し何らかの害が及んだ場合に誰が未来において責任を持つのかということに焦点を当てた実践は、おこなわれる。例えば、それは個人のレベルであっても「リスク管理能力」として、地震保険への加入や住宅の耐震補強、場合によっては非常時に頼ることのできるセーフティネット獲得の自助努力として推奨されるし、事前に責任を明確にしておくということは、企業文化では組織運営にとって不可欠である。リスクと呼べるためには少なくとも何らかの「予測」が事前に成立し、どのような損害が生じるのかということをおおきくあらかじめ見積もることができなければならないのである。ただしリスクは事前に予測不可能なものも含まれる。

事前に予測不可能なリスクは、複雑な因果が時に世界規模でさまざまに結びついた結果、どの範囲で生じるのか、例えば、特定の「受苦圏」なのか、開発途上国においてグローバルな格差がおしよせるエリアなのか、地球規模でのそれなのか、不確実な種類のリスクである。そうすると被害について、その生じた「事後に」原因や責任を何に・誰に帰属するのかということは、世界規模であればあるほど、そして被害が大きければ大きいほどに著しく困難である。Young (2013)

は、賠償責任モデル (liability model) と社会的つながりモデル (social connection model) とを区別し、そうしたグローバルなリスクの連関のなかで歴史的に生じる、特定集団や個人に対する損害の責任の捉え方について、法的な賠償責任ではなく、より広い時間的・空間的な責任モデルとしての後者を打ち出した。当然、仮にグローバルな経済社会構造にその原因を求めること、そうした背景から災害の被害をまさに「ヴァルネラビリティ」論が指摘しているような仕方で指摘することはできても、特定の組織や団体や人に対して責任を特に法的に取らせるのは困難である<sup>1112</sup>。このことは東日本大震災の多様な被害を見ても明らかであろう<sup>13</sup>。

東日本大震災では、帰責と責任——因果性と罪——についての確立した規則は無効となる。これを研究や裁判にたゆまず適用しても、反対の結果、つまり、危険を増やし、その匿名化が正当化される (Beck 2011=2011: 2) と指摘されるような、特定の組織や集団に対して被害の責任帰属が特に福島第一原発事故の後には、困難な問題となってきた。ここで、いかなる論理でもって多様な被害の原因 (因果) と賠償責任 (罪) を認定するかということは、「危険 (リスク)」をどのように社会的行為をとおして定義するかというその都度の行為の考察 (「過程」論) がかせなくなるのである。賠償責任のように法的に追究しうる責任の帰属も困難ななかで、先に見た「社会的つながり」モデルにおける責任ということになると、多くのひとの被害が私たちひとりひとりの生活と無関係ではない。私たちは、事前に法的な責任を明確にしておくのではなく、ただひたすら事後的に被災者支援・ケアをするということでは、それらに重点をおいたものとして災害の被害を捉えようとしていくことでしか、そうした責任に応えることは出来なくなっている。本稿が続く章で支援・ケアの問題を事前の狭い意味での地域防災の問題よりも強調するのはこうした背景からである。

<sup>11</sup> こうした話は、環境問題に対する組織や企業の取り組みのガイドラインの求められる今日の状況からみても説得力を有する。そのほか「企業の社会的責任 (SCR)」やフェアトレードなど自らの経済行為が搾取構造を深化させないような公正さを保つ責任倫理が要請される時代背景には、まさに Beck のいうところの「世界リスク社会」がある。

<sup>12</sup> この責任モデルと自然災害との関わりについては法哲学者の吉良貴之氏から重要な助言を得た。また同氏が中心メンバーとなっている「法と科学の哲学カフェ」の「災害とプライバシー」に関する回 (2012 年 12 月) への参加からも貴重な視点を与えられた。

<sup>13</sup> その例として、組織の危機管理と賠償責任をあげておこう。私立日和幼稚園に対して東日本大震災のさいの判断が十分でなかったとして、犠牲となった園児の遺族がおこした損害賠償請求訴訟の内容である。この訴訟では、幼稚園側の安全配慮義務違反を認定する判決 (「クローズアップ 2013: 宮城・石巻の幼稚園に賠償命令 大災害下でも命守る義務「1000 年に 1 度」免責されず」 「毎日新聞」平成 25 年 9 月 18 日) が出されている。あらかじめ園の定めていた防災マニュアルで定められていたとおりの行動を職員に周知徹底し、その行動をとってれば園児が犠牲にならなかったのではないか、地震発生後の情報収集 (津波の到達についての) 義務を園長が果たしてれば防げたのではないかという論点について、園側は「1000 年に 1 度の想定外の地震」であったことを強調した。しかし判決は、「1000 年に 1 度の想定外の地震」であっても、約 3 分間続いた巨大地震を実際に体感したのだから巨大津波の発生は容易に予測できたとし、「巨大津波が予見可能」であったにもかかわらず適切な処置を取らなかったことから、賠償を命じている。この場合は、生じた人的被害に対して幼稚園長の緊急時の対応・判断が危機管理上の欠陥があったことが認定され、賠償責任が法的に追求されている。この判決の是非については本稿の議論の余地をこえるが、専門家の中には「厳しすぎる判決」とコメントする者も見られたという。本来、複数の組織の判断や決定のもとに生じる不確実性を、一つの組織の危機管理能力に帰属させてしまうことは、次の災害における被害の軽減策を講じるさいにあまり意義があるとはいえない。

一方で、災害研究の「ヴァルネラビリティ」概念は原因帰属を経済社会構造に対しておこなっている点では議論をクリアにし、社会的不平等と格差、何よりもマイノリティに関する議論の土台となる。つまり、災害研究における構造パラダイムを重視するような「ヴァルネラビリティ」概念はほとんど「構造」論のような関心から立論され、社会構造の内部で危険（リスク）が階級的に不平等な形で生み出されることを強調し、そのような「根本原因」（Wisner et al のいうところの root causes）の改善の重要性について提起している。

他方で、Luhmann による「リスクの社会学」にみられるような議論では後者の「過程」論こそ、まさに本題なのである。いくら構造的に危険（リスク）が生み出されるとはいつても、小松（2003: 69）が Beck の議論の特徴を考察するかたちで述べるように、リスクが「社会的行為の概念あるいはコミュニケーションの概念と適切なかたちで結びつけられていない」のであれば、東日本大震災以後に国内で噴出する問題である「被害」と原因帰属・責任帰属の問題（＝「過程」論の課題）は十分に扱えないであろう。

それだけではなくて、前者のような（＝「構造」論）関心に立つ「リスク社会論」でさえも、それに比較的近い見方であるような「構造パラダイム」に立つ「ヴァルネラビリティ」論者からすると、実は、距離のあるものである。リスク社会論のいうリスクは近代西欧社会のリスクであって、開発途上国（Wisner et al の言い方では「LDCs」）における危険とは異なるというのだ。この指摘は、西洋中心的に組み立てられたリスク社会論の枠組みをとおして西洋社会ではない社会における自然災害の被害を捉えようとするということについて留保を要求する。

〔本著においてリスク社会論について直接的に言及しない理由は〕それらが、第一にはより開発が進んだ産業社会の国々におけるテクノロジーのハザードや、そうした国々が自己規定しているような後期近代の条件に焦点を当てているからである。対称的に、私たちはより開発の進んでいない国々において経験されたり解釈されたりするものとしてのリスクに直接的に注意を払っている（中略）ちょうど私たちが本著においてヴァルネラビリティの「根本原因<sup>14</sup>」を探究するのと同じようにBeckは環境的な危機の「根本原因」を探究する。（中略）（Wisner et al 2004: 16-17）

Beck の議論も彼らの議論も、害を生み出す根本原因を社会の側において進めているものではあるが Beck のいう後期近代が対峙しているようなリスク（テクノロジーが生み出すリスク）と、開発途上国におけるリスク（Luhmann に従えばリスクというよりも「危険」とした方が適切なリスク）とは別であり、被害の原因や責任をどのように帰属していくかということは、現在も実践的にはオープンな問題である。

つまり、災害研究の「ヴァルネラビリティ」概念における「リスク（危険）」概念と、リスク社会論とは、それぞれに距離がある。では、東日本大震災とリスク社会論、災害研究とリスク社会論はどのような関係にあるのだろうか。この点について、リスク・被害の社会学的考察とい

<sup>14</sup> 図 2-2 を参照。

う観点からもう少し、リスク概念に注意しまとめてみたい。ただし本稿は福島原発事故ではなくてあくまでも「自然災害」を主な対象としているため（福島原発事故のような「テクノロジーの」災害と自然災害の境界は曖昧ではあるのだが）その限りにおいての整理に留まる。

一つは、「新たな危険（リスク）」について述べる Beck の研究（Beck 1986=1998）である。先の区分でいうこの研究は「構造」論であるが「過程」論的見方も含んでいる。つまり、近代産業社会において構造的にリスクが生み出される仕方について言及しつつ、合理性に関する議論はリスクについて語られ定義される仕方についても言及している（＝「何が危険かの定義は、つねに《認知的》かつ《社会的》に構築されたものである」（Beck 1994=1997 :19)）。しかしその議論の基調は構造的に生み出される危険（リスク）にある。

であるからこそ Beck は、「危険（リスク）」を近代社会の（構造的な）特徴として捉えている。その「危険（リスク）」とは、放射線のように人間が直接知覚できないような意味での「非知 no-knowing」のものを含む。近代化を推進してきたような工業・産業が「危険（リスク）」を産み出していき、近代社会がそのような危険（リスク）と対立するようになる「再帰的近代化」の過程である。その危険（リスク）がいくつかの階層もしくは階級に集中するという不公平は確かにある。むしろ集中するというだけではなくて強化することが論じられる。

危険は階級社会を解体させずに強化させているのである。下層階級では、生活が困窮しているだけでなく、その安全性が脅かされている。（中略）収入、権力、教育のある豊かな者は、安全性と危険からの自由を金で買うことができる。（中略）専門教育を受けていない者が失業する危険性は、高度な有資格者に比べて極度に高い、また、就業中の放射線を浴びたり、ストレスを受けたり、中毒になる危険性は、職種によって不平等に分配されている。（中略）危険な状態を処理したり、回避したり、埋め合わせたりする可能性や能力も、所得や教育レベルの異なる各層に平等に分配されていないのである。危険を回避するのに必要とされる経済的な余裕が十分にある者は、居住地を選択したり、居住の形態を変えるなど、危険を回避するさまざまな方法を試みることができる（これはまた、セカンドハウスや休暇などによっても可能である）。（Beck 1986=1998: 49）

ここで言われている「危険な状態を処理したり、回避したり、埋め合わせたりする可能性や能力」は、まさに先にとりあげた Wisner et al のヴァルネラビリティの定義、つまり、「自然災害（極端な自然的な出来事や過程）のもたらす衝撃に未然に備えたり、その衝撃に対処したり、その衝撃に抗ったり、その衝撃から回復する（1）能力（capacity）を規定するような個人や集団の（2）特徴（characteristics）ならびに個人や集団の（3）状況（situation）」（Wisner et al: 2004: 11）という定義と類似した内容ではある。しかし危険社会にとって本質的なのはその不公平ではない。確かに、「財の生産にともなうリスク（原子力や化学関連の巨大技術、遺伝子研究、環境にたいする脅威、過剰な軍事拡大、西側工業社会以外での窮乏化の進行）を、どのように配分し、阻止し、管理し、正当化しうるのか」という「負の財の配分をめぐる対立」（Beck 1994=1997 :18）は生じるにしても、影響範囲の不確実なその危険（リスク）は、危険（リスク）を作り出した当の者たち

にも跳ね返る。それらは原子力の危険や化学物質などのような「民主的に」降りかかる危険である（＝「貧困は階級的で、スモッグは民主的である」（Beck 1986=1998: 51)）。こうした危険（リスク）こそが、Beck のリスク社会論の焦点である。

そうした「危険の原因」の特定とその除去、危険の経済システムに対する影響といったことが、単に科学技術的な問題や経済的な問題としてシステム内部に閉じたかたちでその内部のみで純粹にやり取りされるのではなくて、危険（リスク）の「帰責」や危険（リスク）への対応が、あまねく「政治的なもの」（政治システムにおけるもの）としても処置される。ただし「あまねく」政治的になるということの意味は、政治的なものとして処理される／処理されないことの二つの場合を含み、いずれの場合も結局は政治的かどうかというコードを前提としているのである。

科学技術の発展からもたらされる危険（リスク）は、直接知覚できないものについてはその発見や評価自体が科学的知識に依存することになり、確率論的計算や精確なシステム制御をとおして合理的に処理される。ただし、「原子炉の安全性に関する研究は、事故を想定してはいるが、その研究対象を、数量化し表現することが可能な特定の危険を推定することだけに限定している。そしてそこでは、推定された危険の規模は研究を開始した時点から既に技術的な処理能力に制約されてしまっている」（Beck 1986=1998: 40）。

いわゆる科学的合理性というレンズをとおしてみた限りでの危険がコントロールされているだけであって、発生確率がいかに小さな事故であっても、潜在的な被害者として一定の抗議の手段を取り得る「市民」からするとそうではない。場合によっては、科学的には危険だとは定義されないこと（あるいは、危険だという定義が黙殺されたこと）が、政治的な議論の場には登ってこなかったとしても、結果的に事後的には「被害」として、特定の階級に集中的であるかそうでないかのどちらかを問わず顕在化するということすらあり得る。まさに科学的合理性に基づく決定を下す側、つまり専門家だけではなくてその知識を政策面・経済面に資源として利用する政治家や管理者などを含む決定者からすると「自らの下した決定の正当化や根拠に使用できた限りでの科学的知識や推論体系からしたら想定外」であるような事後的な被害に対しては、福島原発事故のようにいざ被害が無視できない事態になってはじめて、遡及的な原因帰属・責任帰属がおこなわれる。

それだけではなくその手前として事故の起こる事前に、現存する「危険（リスク）」要素への抗議や調整が、社会運動としておこなわれることもある（福島原発事故後に他の原発立地県においてもデモがおこなわれたように）。「構造」論的な見方、つまり自らの生活している産業社会の営みをこのまま続けていくと自らに危険が及ぶことを構造的に避けられないという見方を、潜在的に被害者となりうる「市民」も共有している。「リスク社会論」に近い認識が部分的にはいわゆる素人にも共有可能である。その上で、同時に「過程」論的な見方からすると、その危険への原因帰属や賠償責任帰属（責任追及）が社会的行為としておこなわれていることになる。このように科学的知識といわゆる素人の知識とは、現代社会において全く関係のないものではなく相互に関連している<sup>15</sup>。

<sup>15</sup> 「リスク」と知識の問題について、Luhmann の社会システム理論を基に論じた小松（2003）の研究がある。エコロジー問題のように潜在的副作用や影響範囲、ひいては遺伝子レベルでの影響や地球環境の保護、世代間の負の遺産として最終処分施設などの影響世代や影響対象、例えばヒ

ここで、ヴァルネラビリティ概念に関していえば、「構造」論と「過程」論の二つは混在している。とはいえ、この概念は構造的な見方に主な焦点がある。リスクの再帰的な過程<sup>16</sup>や、現代的リスクの特徴、さらにリスクテイキング、つまり進んで未来の損害可能性を引き受けることや、損害の責任とその帰属先といった、リスク社会論ではおなじみの論点はそれほど明確にされているわけでもない。

そもそも自然災害の「リスク・危険」の問題をどのように捉えるかということは、テクノロジーの災害、チェルノブイリ原発事故や福島第一原発事故や戦災、公害・薬害と比べると厄介な問題でもある。そして、リスク概念と同様にヴァルネラビリティ概念もまた、何にまたは誰の行為に生じた損害や被害を帰属するのかといった問いを避けて通ることができないし、被害の一個人への集中が社会構造といったマクロな構造を十分に反映しているものであるにしても、私たちは行為のレベルでヴァルネラビリティを軽減していかなければならず、それを怠ることは生じた被害の責任を自らに帰属させることでもある。そうしたリスクやヴァルネラビリティの軽減のための行為について考えるならば、リスク・危険がどのように観察されているかという見方はまさに「社会的」である。そして、私たちの行為の一つ一つがもはやリスクとヴァルネラビリティの軽減と結びつけられていくことは、今後の地域防災や政策においてますます顕著になっていく。

本稿ではリスクが定義されていくようなコミュニケーションをミクロレベルで観察するというよりは、次のような立場に立つ。つまり、いわゆるヴァルネラビリティ論のなかでも個人や集団のヴァルネラビリティに焦点を当てた議論、被害が社会的属性と結びつけられて論じられてい

---

トなのかヒト以外のものも含むのかが不明瞭な問題については、「知らないこと(=「非知」)」がリスクを高める。科学的な立場からの知は条件付きの知でありその帰結を全て見通すことができるわけではないが、特定の目的にそってまだ何が不十分なのかということを知っている、つまり何がまだ明らかにされていないのかを知っている場合には、小松の引用する Luhmann の言葉では「特定化される非知」ということになるだろうが、「科学的知識に基づいてどの点を明らかにすればリスク軽減が可能かといった非知の特定化が不可能である」(小松 2003: 74) ような場合には「特定化されない非知」ということになる。「特定化される非知ではなく特定化されない非知を問題にする人々の出現を、冷静さを失った「素人大衆」の情動的反応として捉え、それを戒め、リスクの評価・吟味に基づいて「冷静な」議論をおこなうよう規範的な養成を提起する半ばテクノクラティックな立論は、ここでの脈絡でいえば、特定化される非知／特定化されない非知という区別を、知／(特定化される) 非知への区別へと、縮減・解消しようとする試みとして把握できよう」(小松 2003: 76)。未来を知りえない圧倒的な不確実性を「認識」し話題にすることは、「特定化されない非知」の「リスク」をめぐる社会的行為そのものであり、この行為について考察することは「過程」論と先ほど便宜的に名付けた見方とイコールである。

<sup>16</sup> 災害の人類学の分野では、Paine (2002) が「リスクを組み立てないように働きかける文化的文脈」としてリスクの社会的構築をイスラエルとシオニズムを事例に分析している。ただし、Wisner らのように「リスク」を捉える仕方は、あらゆる危険が「外在的に」個人に影響を与えるといったように、完全に個人の決定や自発性を組み込まないような定義なのではない。彼らはいわゆる「リスクテイキング」の問題に対しても補足はしている。例えば、災害の危険があっても「眺めが良い」ためにあえてそこに自発的に住もうとする富裕層と、選択の余地なくそこに住まわざるをえない貧困層との違いである。前者と後者では、どちらも確かに災害に見舞われる可能性を持ちながら生活することになるが、「ヴァルネラビリティ」の内容が異なるであろう。後者の場合であれば、被害は構造的な背景を持つものとして、または不運や悲劇として考察できるが、前者の場合であれば、被害は彼女らの引き受けた「リスク」として自業自得であると考察できる。もっともこの例は、被害の直後の話であって、その後の復旧や生活再建の段階では、前者と後者の差は一目瞭然となる。帰属と時間軸は併せて考察されなければならない。

く議論にコミットする。だが同時に、そうしたいいわゆる「構造」論と先に名付けた視点では、自然災害における被災者ケアの問題を論じようとするさいに、不十分となりうる事柄がある。その事柄を浮かび上がらせ、そうした事柄に対して地域社会においてどのような被災者ケア体制を構築していくのか、そのために可能な地域防災・災害対応の実践について考察する。

ではその不十分となりうる事柄とは何か。被災者支援において、「構造」論的な見方に立ち、被害を社会構造に起因するような社会的属性と結びつけた支援の実践では次のような把握はオーソドックスである。つまり、高齢者ならこういう事に困るだろうとか、女性のニーズにはこういうものがあるだろうとか、外国籍住民は災害時に排除されやすいから平常時からの包摂が重要であるだろうという「予測」や「社会的属性と被害の関連づけ」である。だが支援の実践としても社会学的研究としても、このような視点や説明の道筋で地域防災・災害対応を考察するだけでは不十分なものになってしまうことがある。それこそ「ニーズ把握の困難」の問題である。本章ではさらにリスク・被害の帰属と「決定」に関する事柄に焦点をあてて考えてみたい。

#### 2-4-2 非知のヴァルネラビリティ

まず、なぜリスク・被害の原因帰属や責任帰属を私たちはおこなうことができるのか。このリスクや被害を生み出している原因と責任を誰にそして何に帰属することができるかという問題である。地域防災であれば適切に防災訓練をおこなってこなかったことが犠牲者数の大小という被害を生み出したとされることもあるだろうし、障がい児を抱えた家族が避難所に入所できず在宅避難時に体調を崩した場合はその近所の避難所のリーダーが避難所設備の状況を理由にやむを得なく断ったことが直接的な原因だとされることもあるだろう。まさにリスク・被害を定義するだけではなく未来におけるリスク・被害に影響を与えるような行為が焦点とならざるを得ない。その行為とはそうした不確実な状況における「決定」という行為に他ならない。

まずリスク社会論の分野で「決定」に関わる論点として、決定者-被影響者という区別をもちいて考察するのは Luhmann (1993) である。未来に何が生じるかは分からないけれども、それでも何かしら未来の害に影響を与えうる行為を常におこなわなければならない。「リスクの認知は、ある決定の（可能的な、ないし現実生じた）損害を、まさにこの決定に帰責することに依存する」（Baraldi et al 1997=2013: 303）。ある決定の可能的な損害とはリスクであるし、ある決定の現実生じた損害とは被害である。前者は未来に関するものであり後者は現在から過去のタイムスパンに該当する。そうしたリスクであれ被害であれ、誰かの何かに関するリスク-ベネフィット（利益-損害）の計算によって「決定」されたことに、原因や責任が帰属される。Baraldi et al (1997=2013: 305) によると、「社会学的観点からは、問題は次のことによってなお複雑になる。リスクの見積もりと損害を受け入れる準備はリスクの（決定者の）パースペクティブからそれを見るか、それとも、危険の（影響を受ける者の）パースペクティブからそれを見るかによって異なる。タバコを吸うという自己の決定による高いリスクを受け入れる人が、環境汚染その他の汚染形式の結果としての健康被害の危険にはまったく違った反応を見せる。喫煙者は喫煙のリスクを受け入れるにもかかわらず、他の人々のリスクな行動様式によって生成される危険にはさらされたがらな

い」。自らの決定によるリスクであれば受け入れざるを得ないが、他人の決定により（自らに決定権のないままに、もしくは他人の決定に何らかの影響を与えることができないままに）さらされる危険は基本的には被害を被ったとしてもそれは自らの責任ではないことになる。実際は、こうした原因と責任の帰属はそれぞれ争われながらおこなわれている。感情に関わることであれば確かに「私たちの行為の一つ一つが遠く離れた地域の自然災害のリスクを高めているのだ」という罪悪感のようなものに訴えて、リスクに影響を及ぼすことのできる自らの決定の範囲を拡大解釈することは可能である。だがしかし、そうするだけでは当のリスクや被害を軽減することにはならない。

ここで注意すべきは小松（2003）も述べるように、この決定に関するリスクと危険の区別（未来における帰結が自らの決定の原因として結びつけられるものについてはリスク、帰結が自らの決定の原因として結びつけられないものについては危険）は、自己責任論を称揚するものではないということである。これはあくまでも第3者が観察者として誰かの行為をリスクの問題と合わせて観察するさいに、そうした人々の行為とリスク・被害の関係をどのように捉えるのかというときの枠組みである。

こうした前提に立つならば、自然災害の被害について社会学的に考察するためには何ができるだろうか。まず、被害の原因を何の誰の決定に結びつけて考えるかということが問われるだろう。

「構造パラダイム」のヴァルネラビリティ概念の場合は、それはマクロな社会構造を生み出す諸個人の行為である。そして被害は、何らかの決定力のある人物の決定に結びつけられる一方で、他方では、社会的属性がまるで変数のように措定されることで、社会学的に考察される。コミュニティの紐帯や共有された防災知識といったものに原因が帰属される場合もあり、社会学的考察の仕方は多種多様である。

まず非知の問題について考えてみよう。被災者支援の文脈では何が現在生じているのか、誰にどのような被害があり、誰が何を欲しているのかが、不明瞭である。「ニーズ把握」といった言葉はメディアにも数多く登場した<sup>17</sup>。そういったニーズをどのように拾い上げていくのか、という課題について考える上でも非知の問題は重要である。以下に、非知について、リスク問題に焦点を当てた議論をとりあげることで「被害の受けやすさ」（＝ヴァルネラビリティ）の問題についても、リスクと類似する性質が見てとれることを示してみたい。

本稿でいう「非知」とは知らないということである。ケアの文脈では何が困るかという、ニーズ把握が困難になることであるし、迅速に支援をおこなっていくうえでニーズ把握すらできないことは障壁である。もちろんこの「非知」自体についてはそうしたケアの文脈というよりは、

<sup>17</sup> これは緊急時に限ったことではない。例えば2013年9月3日の「河北新報」では、「争点大震災から2年半／全国の被災地で要介護者支援／福祉版DMATへ東北始動」として、災害時に福祉・介護の専門職員をチームで被災地に派遣する取組が岩手県を先行に開始されたことが報じられている。DMATとは災害時の医療支援チームであり既に一般化されている。その福祉・介護版を作るという試みである。「震災時は要介護者に別な部屋を手当てする」といった対応が遅れた。災害初期からDMATの一步後ろで福祉ニーズを把握し、ケアや調整に当たる福祉チームの存在は欠かせない」と本記事では専門家の意見をもとにまとめている。誰にどのようなニーズがあるかの個別具体性は東日本大震災で際だち、今後の被災者支援に対してこの教訓は重要であるし、本章におけるリスクとヴァルネラビリティの問題に対してもこの教訓は経験的に非常に大きな位置を占める。



表 2-1 無知とリスク（吉澤・中島・本堂（2012: 0789））

表 1—知識の不定性の4類型

発生確率についての知識	有害事象の発生可能性 (発生結果)についての 知識	定まっている	定まっていない
定まっている		リスク	多義性
定まっていない		不確実性	無知

リスクの文脈で扱われる事が多い。リスクとの関連では、エコロジー問題としてLuhmann（1992=2003）において扱われる。Beck（1986=1998）においても放射線のような影響範囲も影響内容も不明瞭なリスクと関連して論じられる。Luhmann（1992=2003）は、エコロジー問題（現代的な環境問題）の文脈で社会における権威や社会の代表性の失墜にともない、確実な信頼を可能とする仕方でリスク評価やリスク対処を権威をもっておこなう行為者が不在となっていることが、「非知」のコミュニケーションを生じるとする。つまり、何が生じるのかわからないということが不安と結びついて社会のあらゆる場面における、さまざまなアクターにおけるリスク定義やリスク対処の実践を左右していくことになる。小松（2003）もまた、ルーマンのこうした議論をうけて、産業社会の科学・技術・エコロジーのもたらすリスクは、「特定化される非知」と「特定化されない非知」とに区別できるとまとめている。つまり「特定化される非知」とは解明されるべき問題が明らかな（何がまだわかっていないかわかっている）タイプのもの、「特定化されない非知」とは何が分からないかすら分からないといった、状況把握が非常に困難となっているようなときの知のあり方である。こうした何が分からないかすら分からないといった不確実性の高い状況においてもリスクを念頭にいた「決定」がおこなわれなければならないことが、後期近代のリスク問題の本質である<sup>18</sup>。また、「非知」は「無知」と近い意味で、表 2-1 のように整理される。表のなかでいずれの場合も「定まっていない」状態である。

リスクは通常表 2-1 のように発生可能性と発生結果（損害の程度）の積算として測られることが多いが、表 2-1 ではその積算にあわせて、あるリスク評価に対する専門家同士の判断に論争がなく、しかもその判断を社会一般が受容している状態の有無に応じて、定まっている／定まっていないという軸を組み入れている。リスクに対する知識は専門家と素人の間の不均等な問題としてだけではなくて、専門家同士でも異なるし社会的にどの程度受容されるかによっても異なる。

Beck の議論とも関わることだが、こうしたリスク研究はつまりは後期近代におけるエコロジーや科学・技術の不確実性を経験的な背景として措いているため、特に開発途上国における自然災害の被害の考察にどの程度援用しうるかという課題が残る。東日本大震災でも福島原発事故につ

<sup>18</sup> リスクの及ぶ範囲や内容が定まらないなかであっても何らかの決定は常に下されなければならないし、取り急ぎ決定を下さないということもまた一つの決定である。この点については例えば、「法と科学」の関係に注目した、「不確実な科学的状況での法的意思決定」についての取組みがある（JST-RISTEX プロジェクト「不確実な科学的状況での法的意思決定」が Web 一般公開している『法と科学のハンドブック』を参照）。

いては「特定化されない非知」は大きく議論のテーマとなっているが、津波災害といった自然災害自体に焦点を当てると、「特定化されない非知」に該当する知のあり方は経験的にはどのような事態だろうか。津波の予想浸水域や高さ、それによるインフラや建造物被害額の程度は確かに事前には想定していなかった程度の被害であるが、事前に少なくともこうした項目は「特定化されない非知」として予測されているし、南海トラフ地震についても同様の項目から被害が予測されることは確かである。となると、自然災害については実は「特定化されない非知」に該当するような極めて不確実性の高い問題というのは、生じ得ない。いつどこで地震が生じるかは厳密には分からないけれども、発生確率として推計は既にされているのである。ただし事前に特定化されている項目は正しくてもその被害の程度については「想定外」というしかなかったという意味では、事前のリスク認知やリスク対処からはその損害の「程度」を正しく計算することが困難である。

このように「非知」の問題を考えた場合、ではヴァルネラビリティについて何が言えるかという、事前に災害時要援護者として特定の層のヴァルネラビリティの内容を項目別に想定しておくことは確かに重要である<sup>19</sup>。しかしヴァルネラビリティの「程度」となると、以下に見るような仕方で、事前に想定しておくのは困難である。つまりヴァルネラビリティについては、内容は想定可能だがその程度は想定不可能である。Wisner et al (2004) のいうようにヴァルネラビリティは二値コードではなく、その程度によって構成される概念であり、このことは被災者支援にとって決定的に重要な問題である。ヴァルネラビリティについては、「誰の」ヴァルネラビリティかという点は既に「知」として想定することができるが、「どの程度の」ヴァルネラビリティなのかという点は、それこそ「特定化される」非知としてのリスクのあり方と関係する問題である。どの程度のヴァルネラビリティかは事前には分からない（非知）ということが分かっている（特定化されている）タイプのリスクとして、自然災害におけるヴァルネラビリティと関係する限りで「リスク」をこのように整理しておくことはできる。以下に、こうした整理をもとに、特に開発途上国における被害も視野にいれた仕方で、非知であることのリスクとヴァルネラビリティの関連について考察を進める。

## 5 ローカルな災害対応とヴァルネラビリティ

### 2-5-1 グローバルなリスクとローカルな被災者支援

非知とリスク、ヴァルネラビリティについて考察するさい、グローバルな規模での環境問題や開発といった背景に言及することは、必要であろう。なぜなら、現代における自然災害はシンプルに国家内の出来事なのではなく、グローバルな環境破壊や経済格差をその背景に持つ複合的な災害であり、国際規模での被災者に対する人道支援は、グローバルな不平等と格差に対して取るべき責任の問題でもあると考察できるからだ。このような考察の仕方は「構造」論である。

グローバルな規模での環境破壊や開発といった自然的かつ物質的なものに対する人間行為の影響が、自然災害の場合は、ローカルに（＝局所的に）現れる。このことは、自然災害と（「民主的なスモッグ」にみるような）エコロジー問題との差異である。災害は Hoffman と Oliver-Smith (2002=2006: 30) のいうように、「物質的世界と社会的世界」の両者が「合体したもの（ハイブ

<sup>19</sup> 第4章を参照。

リットなもの)」である。自然と社会、物質と文化といった区別と災害研究の関連、そのなかでの「被害」の局所的な集中について、次節に関連づけて考察する。

ヴァルネラビリティは、一方では自然物質的なものから生み出される反面で、他方では社会文化的なものからも生み出される。この二重性、そして自然-社会の「ハイブリッド」性はとりわけ、現代のグローバルな文脈においてより顕著となる。Oliver-Smith (2004: 21) は、「グローバルな資本主義の拡大とグローバル化の過程が、ヴァルネラビリティのレベルにも深刻な影響を与えて」おり、私有財の使用に規制を設けず、公共財の保護もせず、大気や海洋、河川、土地を保護することもできていない中で、「世界内部での人間活動が拡大していき」、「人間の適応能力と自然の回復力の限界が緊張関係にある」という。自然災害が人間の行為をとおして生み出されている側面はあり、わずかな変化や、人為的な自然の変容の蓄積が、予測不可能な帰結となって生じる。

バタフライ効果のように、それぞれの行為が、予測不可能な形での変化とその変化の加速、自然物理的な要因から引き起こされる出来事の性質を根本的に変化させていく<sup>20</sup>。現代社会におけるヴァルネラビリティも、一面では、このような予測不可能性と不確実性に富む変化によって、事前には予測しきれないが、個別具体的にローカルに生じる。このことが被災者支援・ケアにとって問題なのである。

こうした自然災害を含むローカルな問題の多くは、その根本原因と誘因、そして解決策を、「地球の反対側に持っている」(Oliver-Smith 2004: 24)。災害を含む問題は、「非線形的な因果関係に基づき」(Oliver-Smith 2004: 24)、空間と時間の双方において不連続かつ予測不可能であるがために、伝統的手法が効果的でなくなっている。換言すれば、災害という現象自体が、自然物理的、人為的、社会文化的構成物である上に、災害が生じる空間のハイブリッド性（物理的世界と社会的世界の複雑な形式での交差）が、現代社会における危険を特徴づけている。さらに、多様な物質や情報、ハザード、人々の流れ<sup>21</sup>が加速する中で、特定の個人・集団のヴァルネラビリティが際立つことになる。自然災害におけるエスニシティと被害の関連の問題や、津波と原発の被害の連鎖の問題はその例であるだろう。また、環境破壊は、自然のハザード（危険要素）の拡大を生じるものであり、一つの地域における地理的・物質的なヴァルネラビリティの拡大が、新たなハザードの生成につながる。ヴァルネラビリティは、現代社会の文脈、グローバル資本主義経済やそれに伴うグローバルな格差において、より増加し、より複雑に構成・配分されている。ただし、ヴァルネラビリティを経済的問題（貧困）の産物とするアプローチは十分ではない。社会主義経済や資本主義経済が物質的实践を通して、自然に刻みこんできた（現在も刻みこんでいる）過程、つまり、『社会的』なるものと『物質的』なるものとの「社会史的な」過程（Urry 2003: 18）を無視することはできない。それでは、こうした自然-社会の関係性から生じる動態的な過程をどのように捉えればいいのか。

こうした、自然-社会の関係性を、複雑性の観点から捉えようとする試みは、社会学の分野では

<sup>20</sup> このような議論との関連では小松（2012: 15）のとりあげる「システミックリスク」というタイプのリスクの問題も考察の上で重要である。災害の被害は「多くのセクターの高度な相互依存／ネットワーク化」に起因して「地理的にまた時間的に急激に遠方まで及ぶ」というように影響範囲が時間的空間的に広く一つの出来事が他のリスクを産み出し被害を拡大させていく非常に連鎖的なリスク・被害の捉え方である。

<sup>21</sup> 「移動の社会学」では「移動（mobility）」は中心的な概念であり、ヒト・モノ・カネ、リスクまでもがグローバルに移動することに注目してグローバル社会を論ずる。代表的な著作としてUrry（2007）。

とりわけ Urry によって行われてきている。Urry は、「健康、テクノロジー、環境、インターネット、道路交通、異常気象」などの問題を挙げ、これらの現象のほとんどは「純粋な物理的関係の組み合わせ、ないし純粋な社会的関係の組み合わせ」ではなく、「相互に結びつきあった物質社会的ないし『非人間的』な世界」を構成しているとする (Urry 2002: 17-18)。災害研究でも、ここ数十年の間に、自然と社会を分離したものとして捉え、災害因を自然物理的な現象としてのみ扱うことの限界が指摘されてきた。客体としての自然、自然物理的なハザードを「テクノクラティック」に管理しようというアプローチ (第1章における Hewitt の議論も参照) の限界である。ヴァルネラビリティについても同様のことが言える。ヴァルネラビリティを特定の個人や集団の「属性」としてしか見なさないのならば、トップダウン型の支援を行えば良い。しかし、実際は、その属性一つをとってみても多様であり、行政や国家からの支援ではこぼれ落ちるものが多く、だからこそ、ボランティア・市民型の災害支援はその文脈で災害対応力を見せてきた。

災害研究でも、こうした自然災害における自然的なものと社会的なものの動態的な関係性へと焦点が移っている。Hilhorst は、災害への構造論的アプローチに代えて、自然-社会の複雑な過程に着目する災害への複雑系アプローチを提示する (Hilhorst 2004: 53)。こうしたパラダイムは、「災害へのヴァルネラビリティの原因は、その数少ない根本原因」をつきつめれば明らかになるという「災害の構造論的な分析」(Hilhorst 2004: 53)を一蹴することになる。この主張は先の Wisner らのものと比べると、「構造」よりも「過程」に注目したものであり、因果の特定の困難な不確実なものとして自然災害の被害を記述しようとする。ヒルフォートによれば、「災害を自然と社会、ないしハザードとヴァルネラビリティの (サブ) システムの相互作用として記述する」ことにこの複雑系アプローチの可能性がある。

リスクについていえば、「さまざまな社会的営為から産出される」リスクは、「予測不可能で、[被害に対する] 補償措置がとれず、[影響範囲が] 無限定で、説明不可能」なものであり、放射線のように「人間の感覚では捉えることができない」(Urry 2000=2006: 143)。全ての者に「不安」を掻き立てる危険の性質は、そのままヴァルネラビリティの性質にもあてはまる。つまり、知覚・把握することができないままに、潜在的に、より悪く安全でない状態へと「ヴァルネラブルな」層が増加していくのである。よって、災害研究においても、線形的な説明図式ではなく、非線形的な説明図式、つまり予測不可能な因果関係を前提としたパラダイムが必要とされることになる。ヴァルネラビリティが「能力」と結びつけられて論じられることは前節で見た通りである。この能力は、「程度」に関する概念であるので、社会的属性ごとに割りふられたものであるのと同時に不確実な仕方状況依存的に規定されたものである。

自然災害は、物質的な観点からみると、一見、平常性 (秩序) を保っているように見える状態が、突如として非常性 (無秩序) を呈する現象であるといえる。平常であるように見える中に、既に非常性を生み出す要素が、時間的に蓄積されているのだ。「災害は、いまだに平常の状態からの逸脱」であり、開発に対する「一時の妨害」だと捉えられている (Hilhorst 2004: 54)。災害は開発を妨害する一面を持ちながらも、開発そのものから生じる。社会が進展する中で、多次元的な形式で危険が生成され、ハザードとヴァルネラビリティとが、社会的排除と関連しながら、相乗的に累積していくのである<sup>22</sup>。そしてその効果はローカルに個別具体的に現れる。

<sup>22</sup> こうした議論は複雑性理論を援用する Urry の議論のなかで紹介されている。複雑性理論では、平衡状態 (秩序のある状態、平常の状態) の非平衡性 (無秩序の潜在性、非常性の生成過程) が説明される。逆もまたしかりであり、非平衡性のなかの平衡性 (いわゆる「混沌からの秩序」) に

そのようなリスク・被害に対してどのように対処するかということについての考察は、多様な実践者の矛盾、葛藤、交渉を視野に入れなければならない。リスク・被害への実践はヴァルネラビリティを軽減する意図においておこなわれるが、ヴァルネラビリティの根本原因を仮に社会的属性と不平等や格差として捉えることと、その軽減方法とを論じることとは別である。その実践者の多様性と関係性を記述する枠組みとして、Hilhorst は「社会文化領域 (socio-cultural domain)」という考え方をを用いる。

Hilhorst に従えば、人々や制度からなる実践者は、「状況や出来事に対して異なった理解をしており」、「共通の状況や過程に対しても異なる応答をする」(Hilhorst 2002: 56)。各々のアクターは、それぞれの持つ解釈や知識、価値観に基づき、自身の振る舞いを再帰的にモニタリングしながら実践を進めていく。こうしたアクターの振る舞いは、制度の意味や出来事を予測不可能かつ、多次元的な形式で変容させ、「多元的現実」を構成することになる。それぞれのアクターは、単一のシステムではなく、複数のシステムやサブシステムに属しており、空間的に離れたサブシステムとネットワークを構成する中で、特定のアクターが持つ災害への応答能力や知識、現実認識も単一のシステムに還元できないような多様性を持つことになる。

こうした状況のなかで、「社会文化領域」は、Hilhorst が (1)「科学と災害管理の領域」(災害研究と科学的な災害制御)、(2)「災害を統治する領域」(政治的行政的な災害対応)、(3)「ローカルな応答の領域」(生活者による災害に対する応答)と呼ぶ3つの領域で構成される。そして、それぞれの領域は、科学者と管理者、官僚と政治家、地域住民とヴァルネラブルな人々によって構成される。それぞれの領域が、自然-社会の相互作用やヴァルネラビリティ、リスク、災害に対して、特有の知識と行為様式を有しており、それぞれに差異化され多元的な現実を形成しているといえる。社会文化領域の内部では、「規則や規範、価値といった広義の価値体系への参照によって

---

についても論じている。ここで重要なのが「初期条件」の想定である。仮にシステム内部で秩序の保たれた「初期」の段階があるとすれば、その中での小さな変化が生じた場合、「初期条件のわずかな変化に敏感に反応する」(Urry 2000=2006: 214) ことによって、システム内部の諸要素が平衡を取り戻すために、活発に相互作用を行う。こうした相互作用を促進する「正のフィードバックは」、「もともとの平衡を再び確立するために衝撃を吸収する」ことを不可能にしてゆく (Urry 2003: 13)。初期条件からの変化を弱めようとする相互作用が、逆に、新たな変化を生じさせ、積み重なる変化によって、「変化の傾向」が「増幅される」のである (Urry 2003: 13)。このようなシステムの構造は「散逸構造」と呼ばれ、正のフィードバックの積み重なりは、システムを「平衡から遠く離れた」(Urry 2003: 16) 状態にしていく。しかし、平衡から遠く離れているとはいえ、平衡から遠く離れたシステムは、無秩序のなかで自らの環境と関わり、システム内部の無数の要素間の相互作用を活発化させる。すなわち、正のフィードバックの積み重なりにより、一定の臨界点に達した場合、諸要素間の活動は止まることはないが、その振る舞いに一定の規則性(創発特性)が生じ、諸要素間の均衡が保たれる。すると、一見すると安定した秩序が創出するように見えるのである。これは静態的な秩序ではなく、諸要素間が互いに緊張状態にありながら、互いのバランスを保っているような動態的な秩序であるといえる。システムが「分岐点を過ぎたところでそれまでよりも複雑な構造に自らを秩序化する能力」(Urry 2003: 28) は、「自己組織性」と呼ばれ、これが「複雑適応系」の主な性質である。複雑適応系は、システム内の変化に対して、その構成要素が学習し、適応していく能力を有する (Hilhorst 2004: 55)。変化に対して、受動的ではなく、能動的に対処し、より高次の特性を創発させるのだ。「複雑適応系」という捉え方が、ヴァルネラビリティと災害を理解する際に提示するのは、各アクターの「多元的現実」の構成過程である (Hilhorst 2004: 56)。Hilhorst の主眼は、各アクター(科学者、行政担当者、素人の人々等)の意味づけ、諸行為の相互作用という点から、リスクへの再帰的实践を記述することにある (Hilhorst 2004: 56)。

組織された社会生活」(Hilhorst 2002: 56)が営まれ、実践の方法や言語の使用方法が共有されているが、同時に、各アクター(ステークホルダー)間の葛藤や矛盾、交渉がその領域内で生じている。仮に、社会領域の内部で、危険や災害への解釈が異なっているとしても、言語の共通性でその違いは覆い隠される。このような交渉や意味づけ、応答を行う過程において、各アクターも変容を被り、当該の社会文化領域の性質を変えてゆくのである。

こうした見方は、「災害時要援護者」「災害弱者」を一括りに「ヴァルネラブルな」「層として析出」(吉原 2008: 187)する行政対応的な認識を相対化し、「災害時要援護者」「災害弱者」もまた主体としてリスク対処に参加していることを示す。本稿の議論に従えば、ヴァルネラビリティの構成過程は、複雑であるがゆえにその内容と程度も、さまざまな形式をとることになる。ゆえに、災害弱者のヴァルネラビリティを一義的に想定することは困難であり、それぞれの固有性に目を向けるアプローチが重要である。リスク問題にしてみてもその不確実性こそが今日的なテーマであることは前項で確認した。

ここで、リスクとヴァルネラビリティが不確実性という問題からみてどのように異なるのかというと、リスクの不確実性はまさに「特定化されない非知」という形で将来的な影響範囲も影響の程度も特定化できないということに焦点があるのに対して、自然災害におけるヴァルネラビリティの不確実性は生じうる被害の内容はおおよそ検討がつく(特定化される)けれども、その「程度」こそが、分からないのである。

## 2-5-2 ヴァルネラビリティと社会的排除

自然災害とリスク・被害を論じるさいに、本稿での焦点は個別具体的に生じるリスク・被害である。確かに社会的属性に分けて、例えば、女性にはこのような災害時の困難があるということをもっと把握し、地域における避難所運営に反映していくことは重要である。リスク・被害を社会的属性と関連づけて議論していくことは、地域防災という実践にとって有意義であるし、社会学の研究枠組にもりやすい。災害弱者・災害時要援護者の属性や、そのヴァルネラビリティの内容は社会的・文化的に異なっている。ただし、災害に対するヴァルネラビリティの構成過程ならびに、ヴァルネラビリティ軽減のためのローカルな領域からの実践にとって、問題は個人の一人一人において被害が生じているということである。その個別具体性が、「ニーズ把握の困難」を生じるのである。社会的属性に関連づけた被害の考察では不十分であるのだ。すなわち、被害は抽象的な概念としてのみ災害研究と関連するのではない。社会的属性を統計的変数としてそうした変数が被害の内容や程度とそれぞれ相関するというだけのでもないという点に注意が必要だ。災害発生時には、いわゆる排除が強化され、その排除は身体をとおしておこなわれる。ヴァルネラビリティは社会的排除の問題、さらにいえば、自然災害においてこそ強化される排除の問題として考察しうる。

社会的排除の経験的な事例は、第3章において詳述するが、自然災害のさいの障がい者の犠牲者の割合は健常者に比べて2倍であったり、災害の種類ごとに被害は性別において異なったり、エスニック・マイノリティとされる人びとは関東大震災を極端な例としても差別・偏見にさらされる。貧困家庭における貧困の度合いは自然災害を介して改善するというよりは悪化し、震災後のひとり親家庭はあらたに貧困のリスクを高める。それだけではなくて、自然災害においては、

個人の帯びる複数の社会的属性が複合的なかたちで、ヴァルネラビリティを高める。このことを本稿では「ヴァルネラビリティの複合性」と呼ぶ。それは平常時からの排除の強化でもあれば、緊急時に新たに生じる種類の排除ということができる<sup>23</sup>。緊急時には多くの物資が不足するため、そのしわよせが平常時からの社会的弱者とされる人びとに集中する。障がいを持つ人が発災直後に何が起きているのか分からず、数日間家の中で閉じこもらざるを得なかった話や、平常時から地域的なつながりがほとんどなかった話<sup>24</sup>など個人に対して被害が及ぶのである。社会的属性と被害を結びつけることで排除の問題は考察しやすくなる。

しかし、なぜ自然災害といった緊急時においてこそ、社会的排除が強化されるのか。「災害ユートピア」とよばれる現象は生じるにしても、自然災害は例えば女性でありシングルマザーであり貧困家庭であり障がい児の子どもを持つようなひとにとっては、複合的な被害をもたらし、避難生活から生活復興に至るまでの十分な補償やケアは困難である。平常時からの社会的不平等や格差が緊急時に顕在化するという議論は、既に災害研究ではおなじみのものである。

自然災害における社会的排除のあり方は、第一に物質的な安全を脅かされるという形での排除である。災害時要援護者における避難行動での支障のきたしやすさ、障がい者の避難所への入所拒否は自然災害におけるそれぞれの個人の身体を起因とする被害の経験である。こうした排除は社会的属性と結びつき社会的な不平等を背景としつつも、個人の身体をとおして経験される。自然災害は第一に物質的な出来事（建造環境の破壊や道路の冠水、突風による危険物の飛来）であるゆえに、人間の身体はそうした外部からの物質的な脅威や攻撃には脆いものであり、そうした身体の脆さと社会的な不平等にもとづく排除の過程が同時に生じる。長期的にみると復興過程での排除のあり方は物質的な身体に直接起因するよりというよりもまさに社会的な背景を持つ社会的な排除である。災害は「社会的排除<sup>25</sup>」を強化する。

こうした社会的排除という観点からヴァルネラビリティ論をみると、地域防災・災害対応にとってやはり「地域」（＝「地区」）が考察されるべきである。

まず、物質的な出来事としての自然災害において個人の身体を救援するさいに、物質的に近接した空間にいる他人やその自然災害が生じている物質的な空間が重要になる。そうした地域単位での災害対応をどのように進めていくかという問題である。けれども、実際は地域的なつながりからも排除されている災害時要援護者の事例は稀ではない。さらに、地域単位での災害対応にお

<sup>23</sup> 次のような事例は、女性であること、妊婦であること、障がいを持つことの3つの異なる社会的属性が相乗的にその場面における支援からの排除につながっている事例である。「福島」の身体障害者の女性：原発事故後、全国で飛散放射線量を量ってはTwitterなどで発信する人を見ていて不愉快ではなかった。妊娠二ヶ月の自分は、どれだけ放射線にさらされているのだろう、日々その量は増えているはずだと不安をかきたてられる。まだ妊娠を両親に告げていなかったが、話すと「堕しなさい」の一言。自分が障害者であることを踏まえ、どんな子どもであっても産み育てると決めていたはずなのに、インターネット上にチェルノブイリ事故後に産まれた奇形児の写真や、異形の野菜、動物など次々とアップされる写真に耐え切れなくなり、パソコンを壊した。結局、こっそり中絶し、福島を去っていった。過去を知る人のいない土地に行ったのではないかと、彼女からの連絡が途絶えた周囲の人は言う」（認定NPO法人 ゆめ風基金編2013:23）。

<sup>24</sup> 東北関東大震災障害者救援本部2012年製作「ドキュメンタリー 逃げ遅れる人々：東日本大震災と障害者」より。

<sup>25</sup> Luhmannの社会的排除論については小松（2013）、後藤（2012）の研究がある。そのなかでの「蓄積的排除」論はヴァルネラビリティの複合性を考察する上で示唆的である。

いても、被害を社会的属性と結びつけるだけではなく、一人一人への個別具体的な支援、「きめ細やかな」支援を進めていくことが課題となる。ボランティア・NPOはその支援の担い手として阪神・淡路大震災以降に注目を集めてきた。けれども、東日本大震災のように広域型・複合型の自然災害では特に復興過程は長期化していく。ボランティア・NPOだけではなく、心身面の健康ニーズとして被災後数年たって顕在化するような「心のケアの問題」や「健康問題」というかたちでの個別具体的な被害とそうした被害への予防的ケアもまた比較的近接する物質的空間に根ざした支援者がおこなうことが望ましい。後者の論点については第5章で述べるため、ここでは前者の論点、つまり地域単位での災害対応の問題について考察する。

地域防災において「地域」に注目が注がれるとき、地域のつながりの活発化や日常的な交流の促進といった情緒的な側面がテーマになりやすい。しかし、同じ地域社会に住むとはいえ、その人びとが地域に対する帰属意識やコミュニティ感情を持つことは無前提には期待できない。実際に平常時からそうした地域に情緒的コミットを有さない、もしくはそうした地域社会における相互作用から排除されている人びとは、自然災害時に救援されにくいという認識が既にあるがゆえに、地域防災において、地域のつながりの強化や日常的交流の活発化がしばしば課題<sup>26</sup>となり、地域に住んでいる高齢者や障がい者を把握しようとする試みがおこなわれるのである。既に活発であったり既に把握していたりするのであれば、そうした取組みは課題とはならないだろう。

地域防災や地域における災害対応が想定している「地域」は、一方では地理的にローカルであるという意味での地域であり、もう一方ではいわゆる（情緒的なつながりという意味での）「コミュニティ<sup>27</sup>」のことである。当然、自分の住んでいる地区が自分の生活空間の全てではないがゆえに、情緒的コミットメントはそうした「地区」と必ず一致するとは限らない。この切り離しは人の移動性が高まるほど生じる。

例えば、その「切り離し」について、グローバル化が人びとの生活世界の中にどのように現象してくるのか、という点を、「ミクログローバル化」という用語で取り挙げたのが Dürschmidt (1996, 2000) である。Dürschmidt は、「個人が自らの行為のフィールドや経験のフィールドを移動やコミュニケーションの手段によって拡大させる」ことによって、人びとが選択的に自らの生活世界を生成していく能力「つかの間で、かつ、拡大してゆくグローバルな環境の中で、場所感覚および帰属感を見つけようとする努力」(Dürschmidt 2000: 18) に着目する。彼は、世界都市に自らの選択によって移動してきた人びとへのインタビューを通して彼らの帰属感の形態について考察した。そして比較的安定した彼らの生活世界を捉えるために「ミリュー (milieu)」というタームを用いる。ミリューは通常は「環境」と訳されるが Dürschmidt による定義は次のようなものである。

ミリューは、あらかじめ定義するならば、行為と経験の比較的安定した状況づけられた形態 (situated configurations) であり、個人はかなりの程度の慣れ親しみと実践的な能力をミリューにおいて、能動的に生成する。(Dürschmidt 1996: 57)

<sup>26</sup> 地域防災については第4章で述べるが、ここでいう「地域」は小学校区以下の諸地区のことであり比較的狭い範囲を想定している。

<sup>27</sup> コミュニティの多義性については Delanty (2006) を参照。



ミリューとは、変化に富むグローバル化の中で個人がその変化に適応しながら自らの生活世界を安定したものとして構築する際の個人にとっての安定し慣れ親しまれた「環境」である。けれども、その環境は、個人が現在身体的・物質的に位置している場所に限定されるのではない。なぜなら、ミリューは個人にとっての「レリバンス（有意性）のシステム」によって構築されているからである。

マックス・シェーラーによって用いられたミリューという概念は、人間存在と彼らに關係している環境の間の、動態的な相互作用に、個人が能動的に参入することに焦点をあてる。（中略）ミリューは、選好の規則性（rule of preference）によって構成された環境（environment）であると定義できる。（中略）シュッツは、「自然的態度」で生きている個人は、自らの世界における位置を「レリバンスのシステム」によって、不変に構成しているとする。こうした「レリバンス」は、部分的には「押し付けられたレリバンス」であり、押し付けられたレリバンスは、存在論的にあらかじめ形作られている世界における時間-空間の構造から、引き出される。けれども、より重要なことは、こうした「レリバンス」は、「ライフプラン」や「知識の蓄積」、（身体に関連した）「習慣」といったような、個人の「実際の履歴的な状態 biographical state」からも、引き出される。（Dürschmidt 1996: 61-62）

ここでいう履歴的（biographical）とは、諸個人の履歴を指した言葉である。履歴は、個人が自分にとってレリバントなものを選択した選好の結果であり、同時に、個人にとって慣れ親しまれた環境としてのミリューを構成する。重要なのは、個人の能動的な選好によってミリューが構成される側面を、Dürschmidt が強調している点である。そして、世界都市に移動によって流入してきた人びとにとっては、こうしたミリューは、今現在その個人が住んでいる物質的な空間と一致するものではない。ミリューは、領域性を越えて広がる個人の生活世界、個人を取り巻くものとしての環境（environment）である。そして、「空間と時間において、直接的、物理的な環境を超越」し、その個人にとっての重要な場所、「ホーム」、すなわち、個人にとって慣れ親しまれ、落ち着きを与える環境）として、広がっている。こうした説明はまさに今住んでいる地域と自らの情緒的コミットメントのあるつながりとを分けて考えるために重要である。一つの地区に居住する人びとの異質性を前提としたかたちで、地域防災・災害対応を考察する必要がある。

## 6 おわりに

本章では、ヴァルネラビリティ概念とリスク社会論を参照することで、リスクや被害の原因帰属・責任帰属という問題について考察し、そうした原因帰属や責任帰属の困難さを生じる背景にある問題として「非知」を取りあげた。非知の問題はリスク社会論において扱われることが主であるが、リスク概念や非知としてのリスクのあり方は、ヴァルネラビリティの軽減を論じるさいにも重要な論点であり、概念的な連関の強い事柄である。本章の主張は、自然災害時のヴァルネ

ラビリティはその「内容」(高齢者であれば移動が困難である、障がい者であれば避難所生活に支障がきたされる、女性であれば性暴力のリスクが高まる、外国籍住民であれば補償制度において日本人に比べて不利な条件におかれる)についての考察は事前におこないうるとしても、その「程度」は事前には想定しきれないのではないかということである。非知としてのリスクについての考察や、リスク・被害についての原因帰属や責任帰属についての考察はこの主張を支えるものである。さらに、本稿における「被害」概念も本章の考察から導き出せる。つまり、自然災害の被害をグローバルな文脈からあるいは国家内における文脈から考察するにせよ、経済・政治に関する「決定」という行為の連関からなる社会構造が背景にあるという「構造パラダイム」からみたヴァルネラビリティ概念が被害の考察にとって重要である。そうした社会構造を強調して被害を考察することは、ヴァルネラビリティの内容に注目させるという点では有意義だが、ヴァルネラビリティの程度に注目させるという点では不十分である。被害は属性に規定的であるが、その都度の状況に応じてその程度が異なるのである。この被害は諸個人において個別具体的に生じてくるがゆえに、ヴァルネラビリティとケアというテーマが論じるに値するのである。もう一点重要なことがある。それは、自然災害の被害はグローバルにあまねく生じるのではなくてローカルに、しかも個人のレベルで個別具体的に生じるということである。その個人がどのような人なのか(=社会的属性はどういったものなのか)ということも被害を左右するが、第一にその個人の身体レベルで被害が生じるからこそ、個別具体的なケアが必要となるのである。しかも、そのケアがおこなわれる「地域」を、成員が情緒的コミットメントを有する場として描くのではなくて、地域的なつながりからも排除されうる人びとを前提に社会的にケアする仕組みを構想すべきである。

## 第Ⅱ部

---

第Ⅱ部では、「災害と女性」という角度から、第Ⅰ部でとりくんだ自然災害の社会学的研究の理論的考察にそうかたちで、経験的な被災者ケアの考察をおこなう。「災害と女性」研究は、「個人の」被害ではなくて女性という社会的属性に规定的な被害を女性支援の文脈で提起してきた(第3章)。まさに「自然災害の被害やニーズをどのように社会学的に考察するか」という第Ⅰ部での理論的な検討を経験的な事柄にそくしておこなうさいにこの「災害と女性」という角度は適切である。さらに「女性の視点」という言い方が「災害と女性」研究領域でなされる場合、それは「災害時要援護者」の視点でもあるという位置づけがなされている。そうした「女性の視点」という表現が自然災害の被害のどのような側面を明らかにしているのか検討し地域防災と「災害と女性」研究の接点を考察する(第4章)。「災害と女性」研究は女性を「弱者」としてのみではなく災害対応を主体的に担うアクターとして描くという意義がある。本稿では特に保健師女性の災害対応を第Ⅰ部でおこなった理論的考察と関連づけて描く(第5章)。

### 第3章 災害研究における「女性の視点」論とヴァルネラビリティ概念

#### 1 はじめに

本章では、自然災害の被害の社会学的考察という問題に関して、国内においてその重要性が認知されにくい、認知されたとしても「贅沢だ」とか「一方の側ばかり特別扱いするのか」という論点のすりかえを喚起しがちな、「災害時の女性の被害」についてとりあげる。ここでは何らかの被害がまさに「女性の」被害（＝社会的属性に結び付けられた被害）として同定／否定される。しかし「女性」という属性は他の「マイノリティ」とされる社会的属性に比べて「災害の被害」を規定するものとしては扱われにくい。人びとのおよそ半数を占める「女性」という括りは大ざっぱである。さらに安易な結びつけ方は女性を災害弱者として、男性よりも「弱い」存在として規定することにつながる。このような困難は他のマイノリティ研究の災害被害を考察するさいにもつきまとうものである。だが特に「災害と女性」研究に顕著である。だからこそ「自然災害の被害やニーズをどのように社会学的に考察するか」というオープンな問いを経験的に考察するのに適切なテーマである。その社会学的な考察の仕方に衆目一致する視点・方法が国内では蓄積されていないこと、災害の被害と性別を結びつけて論じる論調も災害研究においてここ20年くらいの論調であること、という二つの点で、この「災害と女性」の問題は本稿の課題として経験的に考察されるべきである。災害の被害を「女性の」被害として提起しようとする動きが国内では阪神・淡路大震災以降に活発化してきた。そこで提起されている内容を本章で見ていくことで、第2章で取り組んだ「被害の帰属」ここでは被害を性別にそくして理解することの経験的事例を検討する。

本章では災害被害における「性別」の対称性と非対称性についての災害研究における議論と、過去の災害における事実をヴァルネラビリティ概念と関連づけて考察していく。「災害と女性」について論じる。ジェンダー研究は既に社会学の研究領域ではある。しかし「ジェンダーのゲッター化」<sup>1</sup>という問題がある。この問題は災害研究においてもみられる。性別だけでなく他の属性に比べて「女性」という属性がレリバントになる文脈の特殊性にも反省的であれば見落とされる事実は多くある。ジェンダー、フェミニズムの角度からの災害研究への含意は本章で指摘するように理論的・経験的に重要である。それは「ゲッター」、つまり災害研究のなかのほんの一分野としての「各論」のなかではなくて、まさに災害研究の「主流」、つまり災害研究に通底する「総論」としてに持ちだすべき課題である。「女性の視点」からの災害研究の視点と方法を提示したい。災

<sup>1</sup> 「囲い込み」化。社会学分野の国内最大学会である「日本社会学会」の年次大会の部会編制でも「ジェンダーについては、『性・ジェンダー』『育児と母親』『女性運動』『生活史』といった部会に囲い込まれている」（遠藤 2012）。ジェンダー秩序は生活世界にあまねく浸透しているはずが、あえてジェンダーの問題についての各論として矮小化し他の問題と切り離してしまったり、女性問題やジェンダー論についての研究者しかこないような部会編制にしてしまうと却ってこの問題をマイナーな問題として隅においやり、場合によっては排除してしまうことになる。本章でも単に「災害と女性」という囲い込みに終始しないかたちでの災害と女性の問題を捉えることが課題となるが、この課題については次章（第4章）でより明確にしている。

害研究における「女性の視点<sup>2</sup>」論の意義について、ヴァルネラビリティ概念やリスク論への含意を考察する。確かに、「女性の視点」という言葉を使うか、「ジェンダーの視点」「男女共同参画の視点」という言葉を使うかによって言葉のニュアンスに違いは出る。第2章でも述べたように災害研究から「排除された視点」(Hewitt)の議論をうけて、「女性の視点」という言い方がなされたのは、災害時の女性の人権に関する主張・災害の被害を性別に関するものとして捉える試みによる。この試みは1980年代以降の災害研究の内部における「被害」に関する議論の変遷と連動している。

まずは「女性の」経験・被害の地点(視点)からの議論がなされたことの意義は、被害の「身体」性の水準における性別の非対称性を指示していることである。他方で女性のという言い方が、他方で男性の視点の排除になるのではないかと指摘もあり得る。それは本論の意図とは異なる。国内外の「災害と女性の視点」に関する議論と主張は、ジェンダー、男女共同参画の視点に関する議論の「スタート地点」をなし、東日本大震災でも見られる仮設住宅における高齢男性の孤立の問題が問題となる前には、「女性の視点」論による性別ごとに異なる被害の特定化が、順序的に不可欠であった。このような「女性の視点」のみではなく広くジェンダーへの(女性以外の主体における「被害」の把握への)拡大運用の意義については、次章で災害時要援護者支援と関わらせて別のテーマとして論じる。結論を先に述べれば「女性の視点」論はヴァルネラビリティの「身

<sup>2</sup> なお「女性の被害」というテーマの描き方については、性暴力被害の裁判やポルノグラフィ規制論争における「女性」という性別カテゴリーの運用・効果に関してエスノメソドロジーおよびフェミニズムの知見と議論・方法に基づき詳細に描き出している小宮(2011)の著作が非常に示唆的である。ポルノグラフィ論争においてポルノグラフィの被害が女性の被害としてでなくて個人の被害として被害の中性化がおこなわれていく過程についての考察や、性暴力の刑事裁判において女性という性別カテゴリーが個人の動機理解に結びついていくさいの「行為の理解」に関する性別非対称性への考察は、災害の「被害」を個人の被害としてではなく女性という性別の被害であるものとして捉えるさいも重要な立脚点である。性暴力被害と本章の扱う災害の被害とでは議論の水準もそれぞれの研究領域に固有の文脈も異なるが、災害時には性暴力被害のリスクが高まるのは事実である。非常時に限らずとも性暴力と災害の被害とは、女性の日常的な経験の中ではそれほど距離のない、つまり「経験的には非常に近い」問題である。いずれも女性の身体(とそれへの意味づけ)をめぐる(抽象的な個人のではなくて)「女性の危機」の経験である。小宮(2011)は「身体」ということについては多くを論じてはいないが、性暴力被害に関する裁判における「ジェンダー・アイデンティティ」(＝内面的な性自認という意味ではなくて「行為をとおして」(小宮2011)社会的にアイデンティファイされる「女性」というカテゴリー)の効果の考察には、多く紙面を割いている。災害時には、その個人が自分自身を「主観的には」誰だと思っているかということよりも、当然ながら「一瞥において」女なのか男なのかという性別カテゴリーが平常時より強化される。例えば平常時よりも緊急時にジェンダー規範が強化されることはよく主張されているし、セクシュアルマイノリティとされる人びとは「二元的性別」という区分に準拠して組織運営されている避難所において、例えば自衛隊の用意した入浴設備の利用といった些細な場面でも「男であるか女であるか」を絶えず示す(あるいはあえて示さないためにそもそもそうした設備を利用しない)ことを迫られることになる(いわゆる「セクシュアルマイノリティ」の被災については、内田(2012)が詳しい)。他にも洗濯物や着替えなどの些細な場面においてこうした事例は数多いものと推察される。問題はジェンダー(＝社会的に構築された性差)かセックスか(＝身体的な性差)かということではない。災害時の女性の経験(被害)にジェンダー／セックスの渾然一体となった状況がどのように現れているかということである。単にジェンダー／セックスとして二分するのではなくて、実際に被害として「身体」をとおして経験されていると言わざるを得ない「災害と女性」の問題を、「ジェンダー」という誤解をまねく可能性のある表現に留意しつつ)論じることが必要だ。

体性<sup>3</sup>」の次元を問い、社会的属性と災害被害の結びつきに関するさらなる考察を要する。

流れは以下の通りである。まず、(1) 災害研究における「女性の視点」論について小史としてまとめる(第1節)。特に「ヴァルネラビリティ」概念と関連づけながら整理したうえで、(2) 国内・国外の災害事例をふまえて「女性」の災害の被害の特殊性をヴァルネラビリティやリスクといった問題とあわせて考察する。こうした女性の被害の事例が逆に「ヴァルネラビリティ」概念とリスク論に対して持つ含意を明らかにする(第2節)。そして地域社会における防災や災害対応における女性支援について女性と地域防災・災害対応の問題をとりあげ第4章の議論へとつなげる(第3節)。「災害と女性」という領域の輪郭を理論的・経験的に明確にし、第I部での主張との関連を確認し次章以降の考察に接続する。

まず、国内においては、阪神・淡路大震災からたび重なる災害そして東日本大震災を経て、「女性の視点」からの災害対応・災害支援の重要性は、学術分野からではなくて主に災害時の女性支援に携わる女性団体から提起されてきた。他方で海外の災害研究の事情においても災害研究に男性の災害被害ではなくて、まずは「女性の災害被害」の観点を取りあげられるのは、1990年代以降である。確かに女性学・ジェンダー論は比較的最近に展開されてきた研究分野であり、ここ20年の災害研究におけるヴァルネラビリティ概念の浸透と、ジェンダー等のマイノリティの災害経験と支援の重要性の認識の浸透は、完全には時期として一致せずとも、ジェンダー論・フェミニズムの展開(とくに第二派フェミニズムと呼ばれるような性暴力被害や性の自己決定権を主戦場とする立場や、グローバル・フェミニズムと呼ばれるような国際社会における女性差別と不平等を問うような領域の展開)とともに、この20年の間に生じている。特に、最近では、災害と女性の問題は、緊急性も高く実践的に取り組まれることが望まれるにもかかわらず、それが十分には問題化されていない場合にこそ、何はともあれニーズ把握や具体的な支援、中長期的には政策提言が喫緊の課題となっている場面において気付かれ、提起されるべきものである。まずは実践的な場面、個別具体的な場面における救援と、支援場面における女性の状況が明らかになっていくにつれて、被害から少なくとも数年経ったあとに女性の体験・経験<sup>4</sup>が記録され公開されていく。

実際、これまでの国内の災害(特に阪神淡路大震災ならびに新潟中越・中越沖地震)でも、社会的属性によって災害経験・被害の性質が異なること、特に「女/男」で災害の被害は異なるということが、災害後の数々の女性支援にあたった女性団体から強調されてきた。国内では「女性の視点」から見た災害経験・被害のレポートは、阪神淡路大震災以降からようやくまとめ

<sup>3</sup> 本稿では災害時において、「排除」や不足・欠乏状態として顕在化する個人の被害はしばしばその身体の社会的な取り扱い方・意味づけられ方(=彼/女の社会的属性と結び付けられた「身体」の把握)と切り離すことができないと考えている。障がいを持つがゆえに避難所に入ることが断られるケース、衛生用品(生理用品や紙おむつ)の不足・内服薬の不足といったことは、そのひとの身体的な条件と強く関係する。災害時には平常時からの排除の構造が悪化するどころか、平常時には排除や不足・欠乏状態にはつながらないことまでもが、不足や欠乏の経験として、うかびあがる。この点については第2章で災害時におけるリスクと排除に関連づけて論じている。

<sup>4</sup> 経験と体験の違いについては、本章では前者を何らかの社会的属性を持つ人々に共通のものとして語られる(共有可能性)もの、後者をその個人にとってしか感じるもののできないもの(共有不可能性)としてひとまず区別する。前者の方が「災害と女性」の問題を語る上では適切であると考えている。

られはじめた<sup>5</sup>（ウィメンズネット・こうべ編（1996））。新潟中越・中越沖地震<sup>6</sup>については、松井（2011: 67）のまとめによると、2004年の中越地震のさいには新潟県長岡市の、もともとは女性学の学習会を目的としていた「ウィメンズスタディーズ・ネットワーキング」の活動の記録において、「会員地震の経験や周囲の話などを含め、震災とジェンダーにかかわるさまざまな事例が報告されている」。加えて2008年にはこの団体のうちの3名が参加している『「女たちの震災復興」を推進する会」が結成され、記録集が刊行されており、こうした活動は長岡市の地域防災計画の見直しに反映されたという（松井 2011: 74）。2005年には特定非営利法人ヒューマン・エイド 22が、中越「地震発生後の動き」として、未就園の子どもを持つ家庭 434 件からアンケートへの回答を得ている（ウィメンズネットこうべ編（2005）に所収）。この2004年の中越地震では、明らかに阪神淡路大震災のさいに比べると、むしろ阪神淡路大震災以後のウィメンズネット・こうべ等の女性支援団体の支援と活動があったからこそ、「災害と女性」の問題をめぐる周知度は多少改善されている。例えば内閣府の男女共同参画局から被災地に女性職員が初めて派遣されており、女性のニーズの把握や女性への災害対応の重要性が認識されていることが伺える（山地 2009）。その後、2008年の岩手宮城内陸地震では仙台市を拠点に活動している特定非営利法人「イコールネット仙台」（代表 宗片恵美子氏）が、「災害時における女性のニーズ調査」として、避難時に心配な点や避難所に希望することなどについて仙台市居住の女性 1,111 人に調査票を配し 773 人から回答を得ている。さらにインタビュー調査として2003年の宮城県北部連続地震と2008年の岩手宮城内陸地震の体験者・被災者に被災時の状況を尋ねている<sup>7</sup>。ここまで挙げたこと以外でも、国内で「災害と女性」の問題を指摘する声はあがっている。政策面では、山地（2009: 50）に詳しく、2005年には国の防災基本計画に「女性の参画・男女双方の視点」が盛り込まれ、男女共同参画基本計画に防災・災害復興分野が盛り込まれた理由（背景）として、「一つは、これまで述べたような神戸、新潟[を]はじめとする被災地からの発信」「もう一つは世界各地で自然災害が多発する現状に対して国連を中心とする国際的な女性の地位向上の流れの中に防災・災害復興が組み込まれたこと」を指摘している。確かにこの時期以降に海外で生じた大災害（2004年スマトラ島沖地震、2005年ハリケーンカトリーナ、2008年四川大地震、2010年ハイチ地震、等々）での女性の被害状況は深刻さを極めている。国内でも特に2005年は阪神淡路大震災から10年でありその前年に新潟中越地震が発生していることも受けて、国内外問わず「災害一般」の問題としての「女性の被害」への着目がみられる。この時期になされた、海外の被災状況もふまえてのいち早いまとめとしては、ウィメンズネット・こうべ編（2005）、NPO法人女性と子ども支援センタ

<sup>5</sup> 関東大震災や明治三陸大津波、チリ地震津波等の記録・伝承は確かにまとめられているが、「女性の」というように性別を明示した上で特定の層の災害の経験がまとめられたのは阪神淡路大震災である。

<sup>6</sup> 新潟中越地震の「女性」の経験談の理解については、この他にもウェブ上の無料データベース「語り継ぐもの」（<http://kataritsugumono.jp/>、運営は「語り継ぐもの・中越地震データベース構築事業実行委員会」）の「体験談」検索ページが有効である。新潟中越地震に関する各種図書資料からキーワードにそった横断検索ができ、試しに「女性」というフリーキーワードを入力すると28件の体験談・取材記事がヒットする（2013年8月6日現在）。

<sup>7</sup> 調査の概要は内閣府サイト上の地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会の内容をまとめたページから、当日の提出資料として確認できる

（<http://www.bousai.go.jp/jishin/chihou/bousai/6/pdf/1.pdf>）。

一とウィメンズネット・こうべ編(2009)、『女たちの21世紀』編集委員会編(2005)などがある。東日本大震災は上述した流れのなかで生じた災害である。

このような流れを経てもなお、東日本大震災における女性の災害被害の状況は、過去の災害と比べても、大きく改善されたとはいえない。東日本大震災発生から半年間の、中央政府における男女共同参画政策関連の動きについてまとめている皆川(2011a: 23)によると、東日本大震災発災後早期に「男女共同参画局は、3月18日に宮城県の政府対策本部に職員を派遣した」だけでなく、それぞれ2011年3月16日と3月24日に「女性や子育てのニーズを踏まえた災害対応について(避難所等での生活に関する対応の依頼)」「女性被災者に対する相談窓口の設置及び周知並びに懸念される女性に対する暴力への対応について」という2本の通知を出している。男女共同参画局のサイトに災害対応に関するページを設置し、「4月下旬には、交代で現地に常駐する職員と関係女性団体との定期的な意見交換会をスタートさせている」(皆川 2011a)。

にもかかわらず、基礎自治体レベルでの現状においては「「間仕切り」問題や明るく安全なトイレの設置、女性の洗濯物干場、女性用下着の供給、男性主導の避難所運営など、これまで指摘されていて、かつ参画局通知でも必要だと訴えられていた問題」の発生が、国際人権 NPO から指摘されている(皆川 2011b: 41)。内閣府による啓発のみではなくて実際のそれぞれの場面において具体的に支援に当たる体制が重要であり、近年では「女性の視点」を明示した災害対応のあり方が、東日本大震災を経てますます問題とされている(竹信・赤石編(2012)、大沢・堂本・山地編(2011))。これは国内に特徴的な状況ではなく、広く国際的に災害研究における焦点でもある。災害研究においても「ヴァルネラビリティ」概念とあわせて「女性の視点」の重要性と内容を考慮した災害研究や災害対応・支援のあり方が問われてきた。国内的な状況も、こうした災害研究の状況も、「誰にとっての災害被害・経験なのか」についての「視点」、特に「女性の視点」を問うているという点で一致している。一方では東日本大震災以降における、他方では災害研究の流れにおける、「女性の視点」に関する動向は、単に女性は弱者だから保護せよという主張ではない。経験的に女性の災害被害のあり方や災害対応力を問うだけでもない。この問題は災害研究において「ヴァルネラビリティ」概念が展開されてきた流れと接点をもっている。

「災害と女性」をめぐる学術領域の動向と実践場面における個別具体的な状況をあわせて論じるためにも、第1節で災害研究における「女性の視点」論の流れをみたくうえで、再度第2節以降に「災害と女性」の経験的な状況の考察へと戻ることとする。第3節では「災害と女性」の問題を(災害対応の実践がおこなわれる場面としての)「地域社会」の問題とつなげ、第4章のテーマに続けたい。

## 2 災害研究における「女性の視点」論

災害研究における「女性の視点」論について、その主張をまとめてみたい。ここで「女性の視点」論とは何かについて、本論での「捉え方」を明確にしておきたい。本論でいう<sup>8</sup>「女性の視点」

<sup>8</sup> 繰り返しになるが「女性の視点」という言い方自体は無論、本稿がオリジナルではない。災害



論は、災害研究ないし災害対応（被災者支援）における性別による災害時の被害・ニーズの非対称性について、特に女性の被害・ニーズへの取り組みが不十分であるという事実に基づいて「災害時の女性支援」を主張する立場である。すなわち「女性の視点から」の災害研究および災害対応（被災者支援）を主張する理論的・経験的な一連の関連する取り組みが拠って立つ「視点」であり、性別により異なる被害を把握する枠組みである。ただし単に「被害」という側面ばかりではなくて、災害対応（緊急時の対応や被災者支援ならびに復興過程）における積極的な女性の活動・参画の促進と社会的評価への着目も促す意味が「女性の視点」という言い方には含まれる。広くは「災害に関する事象を女性に焦点を当てて考察する」ことが共通に意味される。しかしそれでは逆に女性を「一括り」に論じてしまうという批判や、何より「女性間の格差と差異」を不可視化してしまうという批判（Hooks 2000=2003）があり得る。しかしそうした批判はスタート地点としての「女性の視点」論の意義を無に帰すわけではない。以下に見るように「女性の視点」論に関する誤解を含んでいる。確認しておけば、筆者が「ジェンダーの」ではなくて「女性の」という言い方を採用しているのは「災害とジェンダー」の研究領域がまずは「災害と女性」の問題をスタート地点として展開されてきたことを「ヴァルネラビリティ」概念との関連で重視しているためだ。「男性の」災害被害や「ジェンダー」ごとの災害被害に注目することも重要であるが、そうした性別・ジェンダーごとに異なる災害被害を捉えるためにも、「女性の視点」の提起は1つの出発点であると本稿は捉えている。

### 3-2-1 「女性の視点」論の流れ

アメリカの災害研究における「女性の視点」論の出自を、どのような経験的な事象から災害研究が影響を受けてきたのかという観点からとらえると、貧困研究、開発・環境問題とのリンクが指摘できる。この女性と貧困と開発・環境問題は開発途上国において、相乗的に女性の日常的な社会的排除を促進しているだけではなくて、災害時における被害に影響を及ぼす。具体的には次節でとりあげるが平常時のジェンダー格差は災害時に強化されることになる。こうした問題について、一方では開発途上国における災害時の女性の被害についてのモノグラフや被害状況・ジェンダー統計がある。他方では災害の問題に留まらず、広範な分野において、「女性（やマイノリティ）」に対する国際的な支援活動が強化されていく状況がある。

この状況は 1990 年代以降に災害研究の内部でもそのパラダイムに対する批判が生じてきた時期と重なっている。災害研究内部での批判については、第1章 Hewitt のものを取りあげたが、国家・行政的なリスク管理の観点からはこぼれおちていくような被害や視点の提起、災害に付随する事象は自然的なものではなくて、社会的なものであるという認識が「ヴァルネラビリティ」概念とともに広がっていく時期である。そのうちの Hewitt の批判つまり「排除された視点」という角度からの批判は、Enarson (1998) や Bolin et al (1998) の研究において「災害と女性」の問題

---

研究の分野では「women's eyes」という言い方がなされるし国内においても「災害対応に女性の視点を」という言い方がなされる。この言い方は汎用性が高く多様な文脈において使用可能であるという利点はあるものの、逆にその含意が不明瞭になりやすい。そこで本稿ではできる限り分節化したかたちで「女性の視点」論を論じる。

へと接続されるかたちで継承されている。そしてその後の Enarson をはじめとした一連の研究が、災害研究における「女性の視点」論をリードしてきた。

両者の継承関係について Enarson(1998)は、災害現象を「女性の視点から (through women's eyes)」考察することは、従来の机上の災害研究からは浮かび上がらない新たな問題を照らし出すと述べる。女性は単に災害に対してヴァルネラブルな存在ではなくて積極的にそれに対処しようとする存在である。にもかかわらず、メディア等は屈強な男性からの救助を待つ不運な存在として女性を描いてきた。メディアだけでなく Enarson は、女性の被害のみならず、女性の災害対応力という積極的な側面までもが災害研究の「かやの外」にあると指摘する。Hewitt (1995) が『災害とは何か』(Quarantelli ed 1998) の寄稿論文の基となった論文で掲げた「誰のための災害の社会学か?」という問いに答えるかたちで、Enarson (1998: 157) は「災害と女性」に関する基本的な 3 つの問いを提起している。すなわち、「(1) ジェンダー化されたヴァルネラビリティはどのように社会的に生み出され維持されているのか、(2) ジェンダー関係は組織や世帯単位の防災・災害対応をどのように形づくっているのか、(3) 災害の社会的経験をとおして (その一連の流れの中で) ジェンダー関係はどのように影響されているのか」という問いである。女性であることは災害被害・経験に有意に働くことを主張している。

Bolin et al (1998: 27) もまた、Hewittに言及しながら、アメリカ災害研究における災害への「理論的・方法論的なアプローチはジェンダーの社会理論やジェンダー分析の蓄積ならびに女性の地位についての考慮を組み入れることができておらず」、「多くの調査研究は資金援助団体や国家的な調査のアジェンダから作られ指揮を取られているために社会的不平等に関するより深い分析を避けながら、[調査研究の結果が] 応用可能かどうかや管理者的な立場からどうかということに焦点があてられる」と災害研究の状況を批判している。災害研究の内部でもこうした動きが出てきた背景として、開発途上国での災害の被害の影響、女性を世帯主としたひとり親世帯や高齢世帯等の増加といったアメリカ社会における社会変容も指摘されている (Bolin et al 1998: 29) <sup>9</sup>。

この流れには国際的動向も関連している。表 3-1 は「災害と女性」に関する主要な流れである。

表 3-1 にあるように、1995 年「北京女性会議」といった「女性」に関する重要な問題の国際的な行動綱領の採択、「ジェンダー主流化」という目標と「災害と女性」問題は無関係ではない。この中でも特に池田 (2012: 58-59) は、国際的に災害とジェンダーをめぐる取り組みが進んだ背景として次の 2 点をあげている。1 点目は、各国が共通の行動枠組をととして「災害に強い社会づくり」を目指す動きのさきがけとしての「国連防災の 10 年 International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR)」であり、2 点目は、災害後の緊急救援活動のあり方についての共通の国際基準である『スフィア・プロジェクト——人道憲章と災害援助に関する最低基準 (第三版)』(The Sphere Project 2011=2012) の作成である。

一点目の「国連防災の 10 年」は 1987 年 12 月の第 42 回国連総会で決議された 1990 年代の 10 年間を指す。報告書 (国際防災の 10 年編 1991) によれば、目的は「国際協調行動を通じ、全世

<sup>9</sup> 災害研究におけるジェンダー問題の不在は、他にも Tierney (2006: 515-6) が、災害研究者自体が男性研究者に偏っていることや、災害研究に必要なフィールドワークのための体力が女性には足りない (ゆえに女性に災害研究は向かない) という偏見があることを指摘している。

表 3-1 「災害と女性」の流れ（1975～2011）※山地（2009）と池田（2012）に依拠し再編成した。

年次	国際的な動向	国内の動向	大災害等
1975	<ul style="list-style-type: none"> <li>●【女性】国際婦人年（国際女性年）。</li> <li>●【女性】第1回世界女性会議（メキシコ）⇒「国連女性の10年」（1976～1985） →「世界行動計画」（平和、政治参加、教育、雇用、家庭、人口政策、住居等）</li> </ul>		1970 ポーラサイクロン 1970 アンカシュ地震 1976 唐山地震
1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>●【女性】第2回世界女性会議（コペンハーゲン） →1979年に採択された「女性に対するあらゆる形態の差別撤廃条約」の署名（58カ国）</li> <li>●【女性】コペンハーゲンで NGO フォーラム開催；女性の国際ネットワーク組織 →「エコフェミ」宣言</li> </ul>	●女性差別撤廃条約への日本の署名	1979 スリーマイル島原子力発電所事故
1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>●【女性】第3回世界女性会議（ナイロビ）、NGO フォーラム開催</li> </ul>		メキシコ地震 ネバトデルルイス噴火 バングラデシュサイクロン
1990	●【災害】「国連防災の10年」（～1999）		
1991	●【女性】「健康な惑星のための世界女性会議」⇒「女性の行動アジェンダ21」		
1992	●【災害】国連環境開発会議（リオ） →「アジェンダ21」		
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>●【災害】国連防災世界会議（横浜）「横浜戦略」</li> <li>●【女性】国際人口・開発会議（カイロ会議）→人口と女性と環境</li> </ul>		

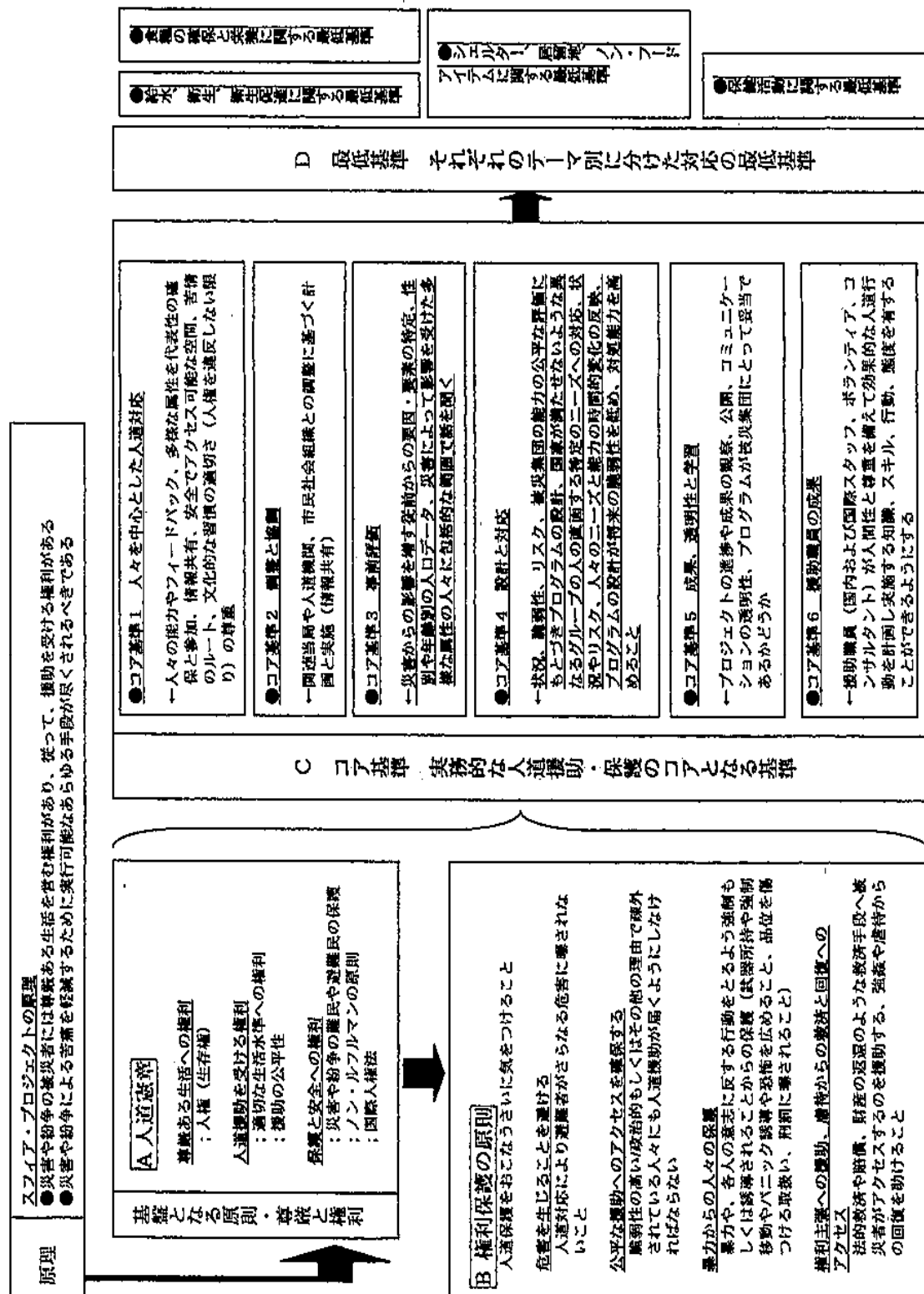
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>●【女性】第4回世界女性会議「北京行動綱領」 行動綱領の重要項目のなかに「女性と環境」</li> <li>●【女性】社会開発会議→貧困と女性と環境</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●「ボランティア」元年</li> <li>●ウィメンズネット・こゝの女性の災害経験のモノグラフ</li> </ul>	阪神・淡路大震災
1999			台湾大地震
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>●【女性】北京+5 第23回国連特別総会</li> </ul>		
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>●【女性+災害】国連女性の地位委員会・国際防災戦略専門家会議</li> </ul>		
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>●【女性+災害】第46回国連婦人の地位委員会「パネル2 環境管理と防災におけるジェンダーの視点」</li> </ul>		
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>●【女性+災害】テーマ別防災会議「災害とジェンダー平等」(ホノルル)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●新潟中越地震で現地支援対策室に「女性の視点」担当者の派遣</li> </ul>	スマトラ沖地震 津波 新潟中越地震
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>●【女性+災害】国連防災会議(神戸)「兵庫行動枠組み」</li> <li>●【女性+災害】第49回国連婦人の地位委員会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●防災基本計画修正「女性の参画・男女双方の視点」等</li> <li>●男女共同参画基本計画(第2次)「防災(災害復興含む)」が新しい取組が必要とされる分野として記載される。</li> </ul>	ハリケーンカトリナ
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>●【災害】国連防災戦略・グローバルプラットフォーム</li> <li>●【女性】国連女性の地位委員会</li> </ul>		新潟中越沖地震
2008			四川大地震 サイクロンナルギス
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>●【女性+災害】「ジェンダーと災害リスク軽減」国際会議(北京)</li> <li>●【女性】国連女性の地位委員会</li> </ul>		ラクイラ地震
2010			ハイチ地震 チリ地震
2011			東日本大震災 紀伊半島豪雨

界、特に開発途上国における、自然災害による人命の喪失、財産の損失及び社会的・経済的混乱などの被害を軽減すること」である。目標は、開発途上国における早期警報システムの設立援助・各国における自然災害への対処能力の向上、国家間の文化的・経済的多様性を考慮したうえでの既存の（各国それぞれにおける）防災知識の応用、科学技術分野の促進、自然災害の予測予防・被害軽減の知識普及、災害の種類や地理的条件に応じた技術援助・技術移転・教育訓練等である。さらにその効果の評価があげられている。実質的には自然災害への取り組みの「不十分な」開発途上国への啓蒙や技術・知識面での支援を含んでいる。1990年に横浜と鹿児島で国際会議が開かれ「43カ国、16の国際機関から行政官、研究者を始めとする防災関係者合計約1,300名」が参加している。この取り組みでは実際の被害への支援・対処だけではなく、リスクの軽減も目的としており、災害を生み出す要素を事前に特定しそれへの対処を可能とするような支援が目指されている。このリスク軽減という問題は災害だけではなくて災害の背後にある国際的な問題である「気候変動」（温暖化、干ばつ等）やグローバルなレベルでの開発・貧困への対処につながる。さまざまなリスクがナショナルな境界線を越えて広がる「世界リスク社会」においては国際的な協調のための組織が育成されている必要がある（Beck 2002=2010）。

この「10年」以後、単にリスク軽減というだけではなく、誰にとってのリスクなのか、誰の被害やニーズなのかという個別性への配慮の重要性が、紛争や災害を機にした難民・避難民への支援という文脈で問題となってきた。1997年に第一版が作成された『スフィア・プロジェクト——人道憲章と災害援助に関する最低基準（第三版）』（The Sphere Project 2011=2012）は国際的な人道支援の場面で活用可能な基準（ガイドライン）である。国際救援団体や国際赤十字・赤新月運動によって作成され改訂されており、全体の構成は表3-2で示した。

まず人道憲章と権利保護の原則という価値に基づいてコア基準（人道援助の核となるべき基準）と、それぞれのテーマや場面ごとに分けた最低基準が示される。この基準では多様性への配慮が重視されており、「脆弱」性の高い（＝「ヴァルネラブル」な）人びとという言い方が頻出する。つまり有効な人道支援にとっての「ヴァルネラビリティ」への配慮の重要性をあげ、「子ども、ジェンダー、高齢者、HIV/AIDS、障がい者、少数民族、強制移住させられた人びと」といった人びとのヴァルネラビリティへの配慮が、支援のどの段階においても「分野横断」的なテーマであるとしており、「不可欠な援助や声を聞いてもらう機会が与えられない」可能性のあるこうした人びとについて、災害の種類やその時々状況も加味して認識し対応することが求められる（The Sphere Project 2011=2012: 11-16）。なかでも「ジェンダー」に関する項目の説明では、「男性と女性、全ての年齢の男性と女性では、ニーズ、脆弱性、関心、能力、対処方法が異なり、また災害や紛争によって受けた影響も異なることを理解した上で人道対応を行うと、活動はより効果的なものとなる。こうした違い、さらには男性と女性の役割、仕事量、資源に関するアクセスと管理、意志決定に対する権限、およびスキル開発の機会の違いと不平等は、ジェンダー分析によって理解することができる」（The Sphere Project 2011=2012: 13-14）とあり、女性や少女への「暴力や抑圧」の危険性が権利保護の原則3としてあげられている（The Sphere Project 2011=2012: 37）。いわゆる「ヴァルネラビリティ」へのケア（配慮）を中心に据えた基準であって、「脆弱な人びと」のニーズがしばしば不可視化されることに対してそうした人びとの状況を適切に把握し、権利保護の原

表 3-2 スフィア基準の構成 ※著者作成



**B 権利保護の原則**

人道保護をおこなうさいに気をつけること

危害を生じることを選ばない  
人道対応により避難者がさらなる危害に曝されることがない

公平な援助へのアクセスを確保する  
脆弱性の高い政治的にもしくはその他の理由で除外されている人々にも人道援助が届くようにしなければならない

暴力からの人々の保護  
暴力や、各人の意志に反する行動をとるよう強制もしくは誘導されることがからの保護（強要所持や強制移動やバニニク誘導や恐怖を広めること、品位を傷つける取扱い、刑罰に曝されること）

権利主張への援助、虐待からの救済と回復へのアクセス  
法的救済や賠償、財産の返還のような救済手段へ被災者がアクセスするのを援助する、強姦や虐待からの回復を助けること

則に基づいた支援・保護がおこなわれるべきという価値に基づいている。こうした動向は災害研究と歩をあわせるようにしてこの20年間のうちに広がった。では「女性」と「ヴァルネラビリティ」はどのような関係にあるのだろうか。

### 3-2-2 「女性」とヴァルネラビリティ

女性であることとヴァルネラブルであることの関連はさまざまな仕方で語られる。「ヴァルネラブルであること」とは、もちろん単に「災害」時における状態だけを指すのではないし、弱いことそれだけでもない。災害以外でも様々なかたちの「被害」が女性を取り巻いている。ここではそうした被害へのさらされやすさという意味で、ヴァルネラビリティについて考察する。

それらの被害には、例えば性暴力被害のように「女性」という身体に関する被害も含まれれば、災害時の雇用打ち切りといったような社会的処遇の不公正さも含まれる。本章では「被害」というときに著しい不公平や処遇といったことを含む。災害時における多様な被害の社会学的考察の仕方についての指針を示すことの前作業として、平常時からの女性の被害とヴァルネラビリティについて、最初に考察しておくことは有益である。

「女性とヴァルネラビリティ」は災害研究以外の文脈でも取り上げられてきた。先述したように特に開発途上国での「女性」を取り巻く状況への問題提起・告発はその例である。本項でとりあげたいのは、女性の被害のなかでも(1) 貧困の女性化、(2) 開発と女性、(3) 女性と性暴力被害に関するものである。それぞれの問題は平常時の場面において既に生じているが、災害発生後にはこうした問題がいわば個々の女性において「累積的に強化されて出現する」といわざるをえない。災害時だからこそ悪化するのである。平常時からのこうした問題はいずれも自然災害の「被害」と切り離して論じることのできない事柄である。平常時と災害時を通底する「女性」をとりまく問題への着目は、災害研究における「女性の視点」の展開・拡大にとって避けることはできない。

#### (1) 「貧困の女性化」

最初に、貧困の問題でいえば、世界社会の拡大は女性の生（生命・生活）に影響を及ぼし、既に1990年代から言われてきた、ジェンダー化された貧困の格差を示す「貧困の女性化feminization of poverty」<sup>10</sup>とよばれる状況が続いている。災害が「貧困に襲いかかる」（いのうえ 2008）ことは阪神淡路大震災でも指摘されている。阪神淡路大震災における高齢女性の死亡率の高さは、貧困ゆえに老朽化した住居居住者の圧迫死が多かったと説明（相川 2007）される。ハリケーンカトリーナは人種間の格差と貧困問題をうきぼりにした災害であり、「貧困のアメリカ」がマイノリテ

<sup>10</sup> 「貧困の女性化」という言葉が開発に関するポピュラーな用語になったのは1990年代であり（Chant 2006）、Lister（2004=2011: 89-90）によれば「女性が世帯主の場合、とりわけシングルマザーと独身の年金生活者の場合」にジェンダーによる貧困の格差は顕著であり、貧困の世代間連鎖や一生において貧困を経験する機会も女性により多くみられる。さらにケア従事者のような、女性が圧倒的に多い集団での貧困経験についての意識の高まりもこのタームが使用される背景にあると指摘される。国内でも例えば介護士や保育士の賃金の低さが思い起こされよう。

ィの排除というかたちであらわれた (Dyson 2007=2008)。貧困の問題は災害の被害の内容と程度に対して影響力を持ち、Fothergill (1998: 13) は、災害と女性に関する問題として「リスクへのさらされやすさ」のジェンダー格差についてふれ、社会階層やケア役割、権力や地位の相対的な欠如といった女性のおかれる状況とあわせて、「貧困の女性化」をとりあげる。つまり配偶者のいない「世帯主の女性」は特に貧困についてヴァルネラブルであり「貧困に陥りやすく」そうした女性はエスニック（または人種的に）マイノリティである」と述べる。災害の被害のジェンダー格差は、貧困問題との接点が強く、この問題の大きい開発途上国において深刻であるばかりか、仮に日本のような先進国と呼ばれる国々であっても、建前上の形式的な平等によって、例えば出産を機にした退職があたかも女性の自由な選択であるかのように理解されることによって、その背景にある構造的な格差は不可視化されやすい。男女賃金格差やシングルマザーの貧困率の高さは国内でも指摘されるが、しばしばそれらは「個人の能力」や「選択の結果」に結び付けられることがある。平等が女性の足元を容易にすり抜けていくような日常が災害発生時に、その排除効果を強めたかたちで、顕在化することになる。

## (2) 「開発と女性」

開発途上国における「開発と女性」の問題はフェミニズムの分野で議論されてきた。ここでいう開発とは環境問題を引き起こすような開発であり、しばしば「環境」はジェンダー平等の立場から問題視される。Women's Environment and Development Organization (WEDO、女性環境開発機構) の1991年の「健康な地球のための世界女性会議」における「女性の行動アジェンダ21」、1992年の国連環境開発会議における「アジェンダ21」(第24章「持続可能かつ公平な開発に向けた女性のための地球規模の行動」<sup>11)</sup>) はそれぞれ「女性と環境」の項目を掲げている。Braidotti ed (1994=1999: 27-28) によれば、この「女性の行動アジェンダ21」は西洋の開発モデルが必然的に地球資源の略奪をもたらし、南半球の大多数の人びとのとりわけ女性の貧困が増大される結果をもたらしたという認識のもと、「開発における危機と環境危機は軍国主義、核の脅威、経済的不平等の拡大、人権の蹂躪、根強い女性の従属と解きがたいほど複雑に結びついている」と指摘する。いわば西欧中心主義的・男性主導的・近代合理主義的な政治と経済に基づくグローバルな開発は、開発途上国における女性のさまざまなレベルでの「安全」を脅かしてきたという認識である。例えば、環境破壊と女性の貧困(＝「貧困の女性化」)との結びつき、「発展途上国[開発途上国]では、生存のためにみずからの生活の基盤たる自然環境を破壊せざるをえない状況のなかで、その被害は女性や子どもに集中しているということ」(萩原 2001: 37) が認識されてきたように、環境悪化や大規模開発が女性の生活(貧困、安全)に及ぼす影響が大きく、身体レベルでは公衆衛生面でのリスクも看過できないことは、この問題をよく表している。生活環境についても、汚染された水を家事に使用せざるをえない状況は、そうしたリスク要因への女性の日常的な暴露のしやすさを意味しているし、産じょく期の女性や乳幼児を抱えた女性にとって安全な水

<sup>11</sup> 「健康な地球のための世界女性会議」に数少ない日本人参加者として参加した萩原(2005: 110)によると、「女性のアクションアジェンダ21」をもとにWEDOや他の女性団体がロビーイングを活発に展開した。萩原によれば、女性は先住民族、NPO/NGO、地方公共団体、労働者・労働組合、科学的・技術的団体などとともに、環境保全の主要な担い手である。



は伝染病の予防という意味でも衛生面において非常に重要である。災害研究の分野でWisner et al (2004)の研究では、ヴァルネラビリティが進展していく過程を示したPARモデル（第2章の図2-2）において、森林伐採や土壌劣化などのマクロレベルでの要因が示されているが、地球温暖化や環境問題をひきおこすこうした要因は、女性の日常生活でのリスクと切り離せないかたちで個別具体的な場面で顕在化していく。ゆえにこうした環境問題においても、いわゆる生活者という意味での「女性の視点」の有意性と尊重がしばしば強調されてきた。「エコフェミニズム」は代表的なものである。

エコフェミニズムの初期の代表的な人物の一人である d'Eaubonne は、「エコロジーとフェミニズム」(d'Eaubonne 1976=2005)と題した短い論説において、父権制による灌漑農業（生産能力）の支配と生殖の支配は、エコロジー問題を引き起こす資源の破壊と開発途上国における出生の過剰つまり人口政策における女性の性の自己決定権、リプロダクティブヘルスとリプロダクティブライツの不在をまねき、グローバルに展開する多国籍企業の台頭がエコロジー問題を引き起こしてきたとする。土地の生み出す産業的な富、女性の生殖能力の双方にわたる収奪と搾取は、女性解放のための戦いとエコロジーの緊急課題の共通の場、つまりフェミニズムとエコロジーの接点にある課題としての人口問題にいきつく。従って女性が自分たちの身体を自分たちの自由な意志のもとにおき、生殖をコントロールできるようになることこそが、父権制的価値からの転換に結びつくのであり、女性の抑圧と環境破壊の接点に「エコフェミニズム」が位置づけられているのである。萩原（2001: 47）の整理では、エコフェミニズムはカルチュラルエコフェミニズムとソーシアルエコフェミニズムとに分けることができ、前者は特に「女性性、身体、人間以外の自然に価値を与え、自然と女性との新しい精神的な関係を強調する傾向があり」、女性のケア役割を重視する。後者は、女性と自然の同一視や女性の優位性の主張には慎重であり、ジェンダー間に留まらないさまざまな「支配」構造を読み解こうとするものである。前者のような議論は、フェミニズムのなかでもラディカルフェミニズムと親和性が強く、後者はリベラルフェミニズムと親和性が強い（萩原（2001））。フェミニズム思想は環境問題に対するオルタナティブな問いをグローバルなレベルで提起しているという点で、まさに「女性とヴァルネラビリティ」の問題を扱っており、環境破壊と自然災害の関連性は高いため、「災害と女性」の問題に対しても重要な視角である。

### (3) 「女性と性暴力被害」

次に「女性とヴァルネラビリティ」の問題として「性暴力被害」についてとりあげたい。

性暴力は日常的に生じており配偶者間暴力（ドメスティック・バイオレンス）やセクシュアルハラスメントといったミクロなレベルにおける現象を、まさに「The Personal is Political（個人的なことは政治的なこと）」の問題として告発し連帯したのは、第2波フェミニズムの女性たちだった。こうしたミクロなレベルはもちろんのこと広く国家規模でおこなわれる女性への性暴力、ないし性的人格権を著しく傷つける行為もまた人権問題を誘発する。こんにちにおいても継続する国際規模での内戦や武力闘争は、戦地における女性・子どもへのレイプ・強姦<sup>12</sup>といった性暴力

<sup>12</sup> Stephen Shute and Susan Hurley eds (1993=1998) 所収の MacKinnon によるレポートを参照。戦時においてエスニシティ差別と女性差別が複合的に性暴力というかたちで現れることを示している。

を温存し、処罰されないままにとどめてしまう。戦争と災害はパラレルに語られる側面があり、女性への性暴力のリスクの高まりという点では特にそうであろう。戦争においても災害においても、身体的外傷とPTSDは長期的に女性のウェルビーイングを阻害する。「災害時に性暴力被害が増加する」ことは単に災害時だけが危険ということではない。国内の統計である平成24年度版の「男女間における暴力に関する調査報告書」（内閣府男女共同参画局）でも女性の3人に1人（調査協力者のうちの22.3%）は配偶者から何らかの暴力（身体的、性的、心理的）を一度は受けたことがあり、10人に1人（調査協力者のうちの10.6%）は何度も受けていることが示されている。開発途上国であっても日本のような国であっても、女性に対する暴力は日常的におこなわれており、性暴力被害者は女性の割合が高い。配偶者間暴力の問題は、離別による母子家庭の貧困、貧困によるネグレクトのリスク、被害者に対する差別的処遇、社会関係・パーソナルネットワークの亀裂などの他の問題を誘発し、被害者女性を孤立させることにもつながることは、国内の女性問題を考察するさいに重要である。女性の抱える個々の問題は、構造的には相互に複合的に結びつきながら、累積的な仕方で、女性に対する社会的排除の圧力となる。災害時には特にこの圧力が強まる。

災害と貧困、開発・環境問題、性暴力の問題は、女性の日常的経験のなかではこのような仕方  
で結びついており、ジェンダー格差と性差別の構造を読みとることができる。大規模な開発による自然環境・生活環境の悪化は、災害のリスクの強化、ヴァルネラビリティの強化として、まさに複合的に働く。言い換えれば、災害時における「女性とヴァルネラビリティ」の問題は、貧困・環境・開発・ジェンダー秩序<sup>13</sup>・医療公衆衛生資源の布置・グローバル化・法制度・政治社会制度といった背景要因が複合的に現れた問題であり、特に「災害時」という緊急時にはこれらの背景要因に規定された「ヴァルネラビリティ」、その顕在化としての「被害」が女性の身体を具体的な場として、単なる乗算としてではなくて、それぞれの要因の効果が累算されたものとして生じる。「災害と女性」研究の力点もここにある。以上の社会背景をふまえたうえで、「女性とヴァルネラビリティ」に関する議論をみていく。

### 3-2-3 「女性」とヴァルネラビリティの社会的次元

「災害と女性」研究というと、「ほらやはり女性は災害に弱いのだ」「いや意外と女性の方が緊急時には本能的に危険を察知するのだ」などというように「女性」という性別を取り出して単に災害被害の性差を自然的・生物学的なものとして処理するか、あるいは単に被害の性差の存在を確認するのかという誤解をまねくかもしれない。性差の存在の指摘はヴァルネラビリティの考察と

<sup>13</sup> 江原（2011）は、「ジェンダー秩序」について、「性規範と役割分業規範等の性別に関わる規範によって男女それぞれに与えられる行動規範が形成する社会秩序」とし、「男女に与えられる行動規範が非常に大きく異なる社会を、「強いジェンダー秩序」を持つ社会、男女に与えられる行動規範の重なりが大きい社会を、「弱いジェンダー秩序」を持つ社会」とする。それにより「強いジェンダー秩序」を持つ社会は災害によって生じる女性へのマイナスの影響が強くなると両者を関係づける。

単純にイコールでないことは、「女性とヴァルネラビリティ」の問題を取りあげるさいの第1のポイントである。第2のポイントは、女性であるという「社会的属性」と他の社会的属性との関連をどう見るか（どちらかの社会的属性をより優位なものとして見るのか）ということであり、さらに第3のポイントは「女性の視点」はヴァルネラビリティ概念を鍵の1つとして進められる災害研究をどのように変容させているのか（災害研究のヴァルネラビリティ概念における「女性の視点」の意義は何か）という点にある。

以下では、この第1から第3のポイントについて、「女性とヴァルネラビリティ」の社会的次元として整理し順にとりあげる。「女性の」視点は必ずしも女性という単一の社会的属性を帯びた人びとのみに限定的な支援のあり方を主張していないという考察をおこなう上でも、この三点を明確にしておく必要がある。

#### (1) 社会的次元1 被害の性差の指摘は「女性とヴァルネラビリティ」の考察にイコールでない

本稿では「女性の視点」という言葉を意識的に用いている。いわゆる「災害と女性」研究においては「性差」と「ジェンダー」はどのように扱われているのだろうか。性差の指摘はヴァルネラビリティの指摘としては不十分であるという主張を手がかりにしてみていく。他の社会学的議論と同様に「災害と女性」研究もまたセックスとジェンダーの区別<sup>14</sup>に基づいておこなわれている。

セックスとジェンダーの区別は災害研究においてどのように反映されているだろうか。Enarson (1998) は、災害現象を「女性の視点から (through women's eyes)」枠付けることは、机上の災害研究からは浮かび上がらない新たな問題を照らしだすとする。女性が単に災害に対してヴァルネラブルな存在ではなくて積極的にそれに対処しようとする存在であるにもかかわらず、メディア等のイメージは屈強な男性からの救助を待つ不運な存在、泣き途方に暮れる存在、守られるべき存在として「本質論的に」女性を描いている。反面で、女性と男性は避難所や生活再建において異なる経験をすることや、それぞれに配慮した取り組みが必要であるということが十分に描かれない。Enarson はそれらを「Hewitt (1995) のいう災害研究や災害対応から排除された視点のまさにその例」だとして批判した。単純に性差に注目してしまうことは問題を一面的に捉え伝える可能性がある。性別（セックス）に焦点をあてて、例えば単純集計のように男性はこうだ・女性は

<sup>14</sup> 加藤 (2006) は「ジェンダー」という言葉が実際に使われるときには「性別そのもの」「自分の性別が何かという意識」「社会的につくられた男女差」「社会的につくられた男女別の役割」の4通りがあるが、いずれも「社会的」という含意があるとまとめている。通常は「社会的」の対義語には「自然的」や「生物的」というものが想定されそちらにセックスという言葉が当てられ、本章もそうした区別に基本的には準じる。ただし注4でもふれているが、実際の被害を受けるのは「身体を持った女性」であって、抽象的な観念としての「女性」ではないのである。この身体のレベルでの女性の被害とニーズ（典型的には性暴力被害や性差医療の観点からの疾病や不調、妊娠婦）に焦点を当てるかたちで、身体の構築性についてジェンダー／セックスの区別を批判的に問いなおすことは必要であると思われるが、本稿で論じることはいくつかできない。性別に無頓着におこなわれる支援は問題であり、一人一人への個別のケアという視点を重視していくこと、特に個別ケアの視点は、女性の身体的な被害に対して必要不可欠であることは、強調すべきであろう。ジェンダーかセックスかということは女性支援がおこなわれているその場面では抽象的に支援者によって問われることはなく、支援者が個々の場面で接するのは一人の女性である。

こうだというだけでは、Enarson のいう意味での「ジェンダー化されたヴァルネラビリティ」を考察するには不十分である。「女性の視点」論の意図もそこにはない。性別は統計的には変数として扱われるが、「災害と女性」に関するジェンダー統計は、あくまでもいかにそのような「ジェンダー化されたヴァルネラビリティ」が構造的に生み出されているのかということを「示す」ための指標の一つとして用いられるであって、「ヴァルネラビリティ」の二元的な性別への還元論ではないのである。

続いてEnarson (1998: 158) は次のように指摘する。「多くの論者が指摘しているように、災害の社会科学は災害の社会的経験における、ジェンダーやその関係性についての分析が十分ではなかった。リスク認知や災害発生後の二値的変数として単純に性別セックスを持ちだすだけで、ジェンダー関係を分析しそこなっていることを近年の書誌的レビューは示している。高度にジェンダー化されている領域である家族という領域でさえ、家族の長期にわたる復興は、階層やエスニシティ、年齢等々の要因を含んで研究されるが、ジェンダーという要因をとおして問題化されてきていない」。日常生活に浸透している「ジェンダー秩序」「ジェンダー関係」が災害発生後やそこからの復興過程にける内実について研究・検討されてこなかったし<sup>15</sup>、女性を取り巻く平常時と緊急時の連続性に焦点をあてて女性の災害被害が論じられてこなかった。そこで「ジェンダー化されたヴァルネラビリティはどのように社会的に生み出され維持されているのか、ジェンダー関係は組織や世帯単位の防災・災害対応をどのように形づくっているのか、災害の社会的経験をとおして（その一連の流れの中で）ジェンダー関係はどのように影響されているのか」（Enarson 1998: 157）という問いが提示されている。被害の性差があることは事実であるが、その事実をどのようなものとして記述するかという点でジェンダー概念が必要となるのであり、この問いにそって個別具体的な被害を考察していくことが「女性とヴァルネラビリティ」の社会的次元の考察となる。つまり被害の性差を社会構造的要因に帰属し解決されるべきものとしてとりあげることが、「災害と女性」研究の焦点である。

## (2) 社会的次元2 女性であるという「社会的属性」と他の社会的属性との関連

「女性である」ということはプライマリーに他のどの属性よりも災害の経験に関して有意であるという主張や「女性」の中の差異を極端に狭めてしまうような前提を立てること自体に批判の余地はある<sup>16</sup>。

<sup>15</sup> Fothergill (1998) も参照。

<sup>16</sup> 特に後者について筆者の立場は、確かに開発途上国の女性なのかどうか、障がいのある女性なのかどうか、相対的に貧困である女性なのかどうか、シングルなのかどうか、エスニシティやどのようなのか、といった女性間の差異と分断を無視することはできないが、それでも「身体的に女性であること（女性に近いこと）」が社会的に意味するものはグローバルなレベルで共通する経験としてあると考えている。「女性」という身体自体が社会的に取り扱われ意味づけられていることは、世界のどの国を見ても女性への暴力や産じょく期の女性の特殊な状況、さらにはリプロダクティブヘルス／ライツの女性差別的な状況を鑑みれば明らかである。国内においても低用量ピルの値段の高さ、痴漢被害の不可視化など、日常的に経験する不平等は多い。本稿の記述は、日常のあらゆる性差別は、根底としては女性への身体をとおした差別であって、ヘイトスピーチや偏見などに現れる抽象的な一般化された「女性」というカテゴリーに対する差別はその上にあるものであるという認識に基づくものである。災害時の被害こそ、このことを明らかにするように思

男性の生命・生活であっても異なる仕方での（身体面も含めた）ヴァルネラビリティは見られるが、ヴァルネラブルな層とされる人びとの中でも「女性」という社会的属性は、その個人の帯びるそのほかの社会的属性におけるヴァルネラビリティを高めるかたちで、特に開発途上国においては男性よりもより深刻なかたちで働く。もちろん「女性とヴァルネラビリティ」とは言っても、ヴァルネラブルなのは女性だけではない。セクシュアルマイノリティとされる人びとにおいても異なるヴァルネラビリティを考察できることは無視されるべきではない。ヴァルネラビリティ自体は社会的属性だけではなく「状況」も含む二つの側面のある概念であることは既に述べた<sup>17</sup>。それでも「女性」に主軸を据えて、他の社会的属性との関連を意識しながら「ヴァルネラビリティ」を理論的なレベルで説明したり同定したりすることは、災害の「被害」についての社会学的考察を細やかにしていくためのスタート地点として欠かせない作業である。筆者は国際規模での女性差別を、男性も反面ではヴァルネラブルなのであるということ強調することによって、結果的に中立化して論ずることは、「女性とヴァルネラビリティ」の「身体」レベルでの現象を見えなくしてしまう危険があると考え。身体的に女性であるということは、男性とは異なる仕方でのリスクをより強く日常的に感じざるをえないということであり、男女双方の視点・ジェンダーの視点ということの強調は逆にそうした差異を覆い隠してしまいかねない。「女性」という社会的属性とその他の社会的属性の関連についてさらに考察を進めたい。

「女性とヴァルネラビリティ」について、その「複合性」という意味での社会的次元をとりあげよう。まず一言で「女性」といってもその女性がどのような女性なのかによって、災害の被害は異なり、先進国でキャリアを積んだシングル女性と開発途上国で貧困な状況で子どもを一人で育てているシングル女性とではヴァルネラビリティの内容は異なることが予測できる。特に開発途上国の災害事例は「女性とヴァルネラビリティ」の研究を推し進めたのであって、そうした国々における「女性の災害経験の語りは、ジェンダーや階層、人種という社会的関係性が交差するところで、どのように女性が災害を経験しているかを照らしだす」(Enarson 1998: 158)ものである。つまり開発途上国において女性の置かれている社会的立場は、彼女の属する階層や人種と関わりがあるが、災害時にはそうした、一人のひとがもつ多様な社会的属性が「女性」という属性と合わさることで災害被害・経験を甚大・過酷なものとする。このドッキングは男性においてよりも女性において強い社会的排除効果をもたらす。このことを指して「ヴァルネラビリティの複合性」と呼びたい。この点は「ヴァルネラブルのなかのヴァルネラブル (Vulnerable among the Vulnerable)」(Ariyabandu 2009: 6)という言い方で、災害発生後のコミュニティのメンバーに注目して説明されてきた<sup>18</sup>。

---

われる。

<sup>17</sup> 第2章参照。

<sup>18</sup> マイノリティ研究でも「マイノリティのなかのマイノリティ」「マイノリティのなかのマジョリティ」という言い方がみられるように、マイノリティとされる人びとの間での格差への着目は、女性間の格差への着目と平行であるだろう。「ヴァルネラブルのなかのヴァルネラブル」という言い方にあるように、ヴァルネラビリティが単一尺度ではなく複合的な尺度であり、「ヴァルネラブルかどうか」という二値的なコードではなく、「スペクトル」なのである。(第2章参照)。ただしそのひとの被害を要素に分けて把握しようとする論点ではなく、一人のひとのうえにこれらが複合的に一つの要因に還元できない仕方での顕在化することを示す。

ジェンダーに基づいた社会的、経済的、宗教的、文化的な構築物は、階層、カースト、経済的地位、社会的地位、エスニシティ、年齢といったものとは関係なく全てのコミュニティにわたって女性を周縁化している。ジェンダー化された周縁化は貧困の程度といった点によくあらわれ、世界中の貧困層のうちの6割が女性である。女性は財産や所有物の管理者となることが少なく、稼ぎも少ない。世界中の女性は男性と同一価値の労働をしても男性よりも少ない賃金しか得られない。また女性は技能が乏しく技能向上の機会も乏しい。家族や公共空間において意思決定の可能性も少ない。そうした彼女たちは性的虐待や家庭内・配偶者間暴力などの暴力のリスクにも大きくさらされており、家族内の男性メンバーに支配されている。ジェンダーに基づいた不平等やヴァルネラビリティにつづるかたちで、それぞれのコミュニティにおいては、男性や少年に比べて、女性は本質的に経済的にも社会的にも弱く、従属的な地位にある。このように、ヴァルネラブルな人びとからなる人口のなかでも、女性は「ヴァルネラブルな人びとのなかの〔さらに〕ヴァルネラブル」な人びととしてカテゴライズできる。(Ariyabandu 2009: 6)

ここでは、女性であることという社会的属性に着目しながら、「貧困の女性化」や性暴力といった事柄を例に出し、女性の生活・生命においてヴァルネラビリティが複合化することが指摘されている。ここでセックスとジェンダーの区別についてもみてみよう。Ariyabandu (2009: 9) は、他の箇所では災害の被害の「生物学的な要因 biological factors」として、「生物学的 biological / 性別的 sexual」な差異についても言及している。ただしセックスとジェンダーを明確に二分した上でこのような議論をしているのではない。どこからが生物学的でどこからが社会的な違いなのかという点を明記することなく、生殖能力の差異自体が災害時に女性をよりヴァルネラブルにするということが指摘されるとともに、強姦・レイプと HIV 感染や誘拐、その他の多様な性暴力、人身取引の犠牲になるリスクが女性だけではなく少年にもあることが指摘されるなど、セックスの方に該当しそうな例であってもそこであげられる内容は多岐にわたる。「身体」に対する社会的な意味づけや「身体」のレベルでのヴァルネラビリティの存在を示唆する点がこの議論では特徴的である。ただし性暴力による望まない妊娠や中絶・望まれない出産という健康面・社会面・経済面での被害の連鎖は女性の身体でしか生じえない二次的三次的な次元も含めた被害であるため、女性と少年の被害を等しく「より弱い層に向けた暴力が深刻化する」としてまとめることには疑問の余地がある。セックスとジェンダーの関係については他の災害研究の「女性の視点」論者と同様に十分な考察はされていない。

Neumayer と Plumper (2007: 553) も同様である。災害時における国際規模での女性の死亡率の高さの説明要因に生物学的・心理学的な性差、避難生活などに影響を与える社会規範、緊急時における資源獲得をめぐる性差別をあげており、それぞれの要因を区別する、セックスとジェンダーを区別することが重要であるとは明記している。そこではセックスに該当するものとして、男女の体力の差や、感染症等を含めた疾病の罹りやすさや健康栄養状態の男女差があげられ、医療や衛生面でのインフラ設備の被災の影響といった背景が指摘されている。ここであげられている

例は、必ずしも女性の身体のみならず、状況によっては男性の方がよりヴァルネラブルだとされる例も想起させる。体力の差は性差に規定されるだけでなく、年齢や健康状態にも左右される。健康と性差の例は本稿で提起している「身体」のレベルでのヴァルネラビリティといった問題に対して示唆的である。だが、性差が健康に影響を与えうることを自明視して議論が進められており、「身体」に対する社会的な意味づけの過程の介在についての考察は十分でない。自然災害における死亡者数に違いがあるとしても、そのどこまでが生物学的な性差でどこからが社会的な性差なのかという問題は十分に議論されない。論者たちのこの区別に対する立場も不明瞭である。

この問題についての本稿の立場は、生物学的・心理的・自然的な性差として語られる事柄であっても、ときには女性の身体に対する強固な性差別となるような「身体」の社会的意味づけや取り扱われ方と無関係ではない以上は、「セックスの社会的構築性」としての女性の自然災害の被害を考察することが個別具体的なケアという本稿の課題にとって重要であるというものだ。「ジェンダー」を変数として扱うだけでは不十分である。そもそも女性の自然災害の被害をどのように考察するかという視点に関する問題なのである。災害の被害についてセックスとジェンダーの問題を括弧に置いて一般に「社会的な性差(=ジェンダー)」と呼べそうなものにひとまず焦点を当てようとする場合にも、議論は単純ではない。「女性」という社会的属性、社会的に「女性」だと同定されるということは災害被害を規定する。

Enarson (1998: 159) の記述からみていこう。Enarsonは、ジェンダー化されたヴァルネラビリティが社会的に構成される仕方について、高齢者、女性、移民、シングルマザーといった、ヴァルネラビリティに関する単一の相互排他的なカテゴリーのみを取り出し災害被害・経験を記述してしまうことは、むしろ交差しているそれぞれのアイデンティティや社会関係が「脱ジェンダー」化されたものとして、災害被害・経験を記述することになるとする。実際は、一人の女性が、「移民」の女性だったり「シングルマザー」であったりする。そうした社会的属性の複合性の中から、被害の考察に適した手頃な属性のみを取り出して災害の被害をその1つの社会的属性のみに結びつけて考察することは、被災高齢者支援、外国籍住民のニーズ調査等々のような、災害支援や支援対象の限定づけにとっては不可避である<sup>19</sup>。そのこと自体は問題ではないが、そこで用いられるカテゴリーが単純でシンプルになるにつれ、そのひとが女性である、ここでは性自認とは関係なく実際の身体として女性であるかどうかことを素通りしてしまえば、女性障がい者の支援は「障がい者」の支援というかたちで性別に中立的な意味をもたされることになる。しかし女性でありかつ障がいを持つということがドッキングした場合に深刻化する被害がある<sup>20</sup>。よってここでの強調点は、再びEnarsonを引けば「ジェンダー化されたヴァルネラビリティは、世帯主か否かということや貧困などの単一の要因によって引き起こされるのではなく、社会組織や文化、個人の生活の諸関係の歴史的かつ文化的に特定化されるパターンを反映している」(Enarson 1998: 159) ということだ。ここで「パターン」と呼ばれているものが「ジェンダー関係」であって、女性の社会的・経済的・政治的・文化的な立場、グローバル社会の中での立場、開発や環境汚染といった

<sup>19</sup> 例えば、自治体主導による地域住民組織主体の「災害時要援護者」の名簿作成は実質的には高齢者・障がい者の名簿作成であるが、名簿の作成は特定の社会的属性と災害の被害とを結びつける行為である。

<sup>20</sup> こうした被害のドッキングについては第2章も参照のこと。

世界リスク社会の中での立場などさまざまなかたちでのジェンダー不平等と格差を反映したものである。セックスとジェンダーを明確には区別しないかたちで、つまりセックス自体もジェンダー化されているという認識に立つ場合、「ジェンダー」関係をとおして観察される「女性」の経験を可視化することによって、災害の被害を女性の被害として語ることができる。ここであげた Enarson の主張は、Enarson が明示的に書いているように Wisner et al (2004) らの研究と関連づけてなされている。

そこで池田 (2010: 5-6) は、Enarson と Wisner et al の研究を統合するかたちで、ジェンダー化されたヴァルネラビリティの過程を「地域や世帯内部で制度化されてきた慣習、権力配分、資源配分のあり方 [= 第2章の図 2-2 において Wisner et al のいう「根本原因」] が女性にとって不利であるという大状況の中で、さらに開発の進展やグローバル化がその格差を拡大する」過程であると説明する。「その結果、女性は男性と比較して危険な状況に暮らしている」という。Wisner et al のいう「安全でない状況」である。こうしたさまざまな諸関係を生きる女性は、災害発生後に男性とは異なるリスク・危険の状況下に置かれる。実際そうした諸々の社会的属性を複合的に帯びているのが個別具体的な個人であり、個別具体的な女性である。この記述は、単に「女性の視点」が女性を単一カテゴリーとして括するような視点でないこと、「ヴァルネラビリティ」概念によって、むしろ個人（女性）が諸々の社会的属性を複合的に帯びているという事実に着目すべきであることを促している。ただし「女性」といっても複合的な社会的属性を生きる以上、女性間の差異、不平等、格差が災害後に発生するということはある。しかし「ジェンダー関係」の考察をふまえたうえでの「女性の視点」は、他のさまざまな社会的属性を通底する規定的な説明要因としての位置を、Enarson の記述では与えられている。プラスアルファの視点として「女性の視点」が位置づけられているのではない。「女性」以外の、他の「マイノリティ」としてあてはめられる、人種や年齢、障がいの有無等の多様な社会的属性のリストにプラスして「ジェンダー」ないし女性という属性を災害時の支援・ケアのさいの「視点」として追加せよという主張をしているのではない。そうした多様な社会的属性の全てに通底する要素として、「ジェンダー関係」が最も有意なものとして位置づけられているのである。ヴァルネラビリティの属性規定的な側面の根本を「ジェンダー関係」に求めているのである。

例えば、「ジェンダー関係が災害にみまわれやすいコミュニティにおいてどのように歴史的に構築され、人種やエスニシティ、社会階層、その他の権力との関係においてどのように構築されているのかを知ることが必要である」(Enarson 1998: 168)。ジェンダー関係のレンズから、彼女の言葉では「女性の視点を通して (through women's eyes)」災害現象を記述することは、災害対応やコミュニティにおけるリーダーシップの所在、意志決定過程、家庭内での防災、復興、災害時の避難や即時的な対応のあり方、支援・ケアの内容についても、それらに通底する「ジェンダー関係」を明らかにしながら再考をせまるものである。

さらに Enarson (2012) は、開発途上国だけではなくアメリカ社会にも焦点をあてて論を進めている。災害研究では開発途上国が念頭におかれ議論が進められてきたため、開発途上国の被害と先進国の被害を平行に「ヴァルネラビリティ」という言葉を使って考察することには確かに



慎重でなければならない<sup>21</sup>し、上記の「ジェンダー関係」が文化的に異なることは明らかである。ヴァルネラビリティという概念自体は、文化的文脈の相対性を考慮したものであると本稿では捉えてきたし、開発途上国と先進国の違いについては確かに重視しなければならないが、本稿ではそれらは「女性の経験」に関する限り、十分に連続性のあるものとして捉えうるという立場を取る。女性という性別が他の社会的属性とどのように結びつき、その結びつきがどのように災害の被害を生じるのか、明らかに「女性」であることは、「男性」であることよりも、他の社会的属性と結びついた上での社会的排除の累積化を経験しやすい。震災と障がい者の例では、東日本大震災における障がい者の犠牲者数の割合は、そうでない人に比べ2倍であるといわれる（認定NPO法人ゆめ風基金編 2013）。中でも女性であり障がいを持つひとの被害は、次節で取り上げるように累積的な排除を経験的に示している。

### （3）社会的次元3 災害研究のヴァルネラビリティ概念における「女性の視点」の意義

ここまでみてくると「女性の視点」がむしろ、ヴァルネラビリティ概念にとってどのような意義を持つのかという逆方向からの把握も重要である。言い換えれば、災害研究に「女性の視点」を導入しなければならないのであるとしたら、その理由づけは何かということになる。「身体」と深く結びついた女性という性別カテゴリーは災害の被害のフィジカルな、自然的物質的な身体的なレベルの考察にとって有意なカテゴリーである。特に災害時の女性に対する「社会的排除」のあり方は性別に関連づけられたかたちで、しかも複合的・累積的に生じている。実践的意義としてはジェンダーのさまざまな側面への注意を災害支援の個別具体的な場面ごとで喚起していくことは、被災者のおよそ半数をしめると考えられる、特に高齢化の進んでいる地区においては半数以上をしめる可能性の高い「女性のニーズ」への対処につながる<sup>22</sup>。しかしより包括的な仕方では、本章における理論部分のまとめとして、「女性の視点」の思想的な背景とその意義、つまりフェミニズムと災害研究との関連を考察してみたい。Enarson (2012) は「この20年で災害とジェンダーに関する知識は劇的に拡大した」ことは認めつつも、アメリカ災害研究では個人としての女性、リスクコミュニケーション、避難、家族や被伝統的な危機管理上の役割における女性、社会心理的影響、短期間のスパンでの復興といったことに焦点が当てられるのに対して、アフリカやラテンアメリカ、アジアをフィールドとした研究では、開発や災害リスクの生成、集合

<sup>21</sup> ここでいうパラレルに考察するというこの意味は、文化的文脈を捨象して開発途上国における災害被害も先進国における災害被害も同じメカニズムで生じることを前提とした考察であるということだ。災害の被害がどのように生み出されていくかというメカニズムは、日本の原発事故のように文化的価値や組織形態に起因する点が多いため、そうした側面を度外視することは文化普遍的な防災対策が可能であると言ってしまうようなものである。その普遍性の度合いもまた考慮しなければならない。本稿では、この意味における文化的差異に関して経験的側面から十分に議論することはできないが（災害についての国際比較研究をするものではないが）、第5章で取りあげる「保健師」活動は岩手県と宮城県における津波被災地の地域特性と歴史的状況の上に可能となった活動であるという点で、この災害の被害の現れ方の文化的特殊性の問題に繋がる事象である。

<sup>22</sup> さらに、もう一つ重要な実践的意義がある。それは第4章で述べるように「災害時要援護者」とされる人びとをケアするさいの視点が「女性の視点」にはふくまれざるを得ないということである。ケア労働の不均等な配分は災害時にどのように影響するであろうか。

行為、雇用、コミュニティの動員といったことに関するジェンダー関係に注意が払われることが多いとする。前者も後者もフェミニズム研究に関わることであり、災害研究とフェミニズム研究の接点を問うことは重要である。

ただしフェミニズムといってもさまざまであり、表 3-3 はそれぞれのフェミニズム理論における「災害リスク軽減に対する有意性 (relevance)」をまとめたものである (Enarson 2012: 39)。それぞれにおいてコアとなる関心はさまざまであるが、いずれも女性に関する「災害リスク」(災害時におけるジェンダーに特化した女性の被害) をどのような角度から問題としうるかが示されている。この表 3-3 では「フェミニスト政治生態学 feminist political ecology」の領域が、特に環境問題に関する論点もとりあげている。これまで述べてきたとおり、災害リスクと環境問題との連関は強い。災害時の女性の被害について、いわゆる男性主導であるような災害研究からではなくて、フェミニズムから問うことは、平常時と災害時の女性の生活・生命や経験のつながりを指摘することになり、こうした問い方が主張しうるのは「女性の権利」についてである。

先の「スフィア基準」が権利保護の原則をひいていたように、災害時に必要となるのは安全保障、人権・生存権の保障である。Enarson と Foldham (2001) は「災害時における女性のニーズから女性の権利へ」という論文のなかで、災害時の女性の権利について考察している。1993 年の世界人権会議では女性の人権は「不可譲の権利であり、何も欠くことのできない完全な権利であり、その個人一人一人に属する権利である」と認識され、女子差別撤廃条約で普遍的なものと考えられている。生涯を通したリプロダクティブヘルス/ライツ、つまり妊娠・出産を計画的におこない、産じょく期のケア、感染症の予防、性暴力の阻止、性暴力被害への対応、避妊方法の選択、性の自己決定に伴う権利や移動の自由、ジェンダーでセグメント化されない自由、社会権などは、平常時の女性の権利である。こうした権利は生存そのものの権利、経済的権利、安全への権利、健康や病気からの保護に関する権利、自己決定に関する権利などさまざまなものを含むが、そのどれもが災害時に保護されないことがある。場面ごとに災害時の女性の社会的排除をうみだす可能性が高い。その都度、ニーズに応じていくというだけではなくて、平常時の社会制度が女性の権利の保護という観点からは不十分であるという認識に立たなければ、緊急時の権利保護の困難は改善されない。このことは、あらゆる災害時の場面で、女性の社会参加の足かせとなってしまいう。女性のニーズを満たすことの意義は、弱者の保護ということ以上に、女性の権利の行使の平等を理念として前提にすることで初めて、正しく主張できる。

「女性の視点」は、女性は弱者だから保護せよという主張なのではなく、権利の行使の平等に関する主張である。こうした権利は、「産む」可能性と切り離せない性である母性機能を持った、そしてそれゆえに社会的に暴力被害から傷つけられやすい女性の身体性と切り離すことのできない権利である。抽象的に男女が平等なのではなく、差異を持ちつつもなお災害時には平等に保護されなくてはならないのである。

災害研究への「女性の視点」の導入は、女性の「ヴァルネラビリティ」が、その身体と切り離せないものであることに目を向けさせる。被害は一人一人の女性のうえに生じているのであって、排除されているのは一人一人の女性の身体である<sup>23</sup>。ここで主張したいのは、仮に「男女共同参

<sup>23</sup> ここでは、性差があれば必ず性差別が生まれるというある意味で原理的なラディカルな観点に

表 3-3

フェミニズム理論における災害リスク軽減に対する有意性 (relevance) (Enarson 2012: 39)

	受容や影響 左；グローバル 右；ナショナル		コアとなる関心	持続可能性 への焦点	社会的正義 への焦点	生態系分析
リベラル フェミニズム	低	高	アクセスの平等、 公的権利	低	低	低
社会主義 フェミニズム	低	低	家父長制、 資本主義	低	高	低
ラディカル フェミニズム	中	低	暴力、 セクシュアリティ、自律	低	高	低
多文化 フェミニズム	高	中	権力関係の交差、 レイシズム	低	高	中
ポストモダン フェミニズム	低	低	主観性、創発	低	低	低
ジェンダーと 開発	高	低	分業、 グローバリゼーション	高	高	中
フェミニスト 政治生態学	低	低	自然・社会システムにおける ジェンダー平等、文化的存続	高	高	高

画」という言葉を災害対応や防災対策の場面で用いているのであれば、単に「ジェンダー・ギャップ」を数値化したり、重点化項目のリストアップをしたり、スローガンを掲げたりするのではなく、その理念が現実のどのような女性の被害を経由して提示しうるものなのかを、災害という事象に照らして問うことである。

続く第3節では一体何が、災害時の「女性」の被害なのかということをもとめてみたい。ジェンダー・アイデンティティは確かに身体的な性と異なる場合もありうるが、次節では身体的な性が女性であるということを指して「女性」とする。ただそれはセクシュアリティを無視するものではなく、ひとまず「女性の」被害を捉えようとすることは、本章で既に何度も述べているとおり、スタート地点だからである。日常的なジェンダー格差・エスニシティ間格差が「層として」見えづらい日本社会において、女性というマイノリティの災害被害を考察することは、他のマイノリティとされる人々の災害被害の考察と、連続性を持つ視点である。そしてしばしば葛藤する視点でもある。

立つのではない。災害は抽象的な仕方ではなく、個人個人の生身の身体——それは社会的に意味づけられた身体でもあるのだが——を傷つけるものである以上、心身の安全といった側面、生理的な面、保健医療衛生面でのニーズが女／男という性別により異なることは当然である。そして女性の側から見た場合、その女性ならではのニーズが不可視化されている時に、可視化を求めて「女性の視点」を主張していくことは、災害支援の場面における人道性 *humanity* という価値からみても正しいことであるだろうし、本章もそうした価値に準拠している。

関連してもう一点、「女性の視点」の意義については、女性はケア労働を担うことが多い。以下のような主張である。

男女分業が根強い日本社会で、女性は生活分野を担わされてきた。その発言力の弱さは、生活に根差した支援や復興策が取りこぼされる原因にもなっている。また、高齢者や子どものケアを担うことの多い女性の要求が政策に反映されにくい現状は、これらの被災者の生きづらさも招いている。人口の半分以上を占める女性被災者に焦点をあてることで、被災者支援と復興策のいびつさが見えてくる。(竹信・赤石 2012: 3)

性別役割分業は日本国内で未だに根強く、家族成員のなかでも妻や娘といった女性による子育てや家事労働、介護といった無償労働をも労働時間に換算すると女性の労働時間は、女性が有職者であるか否かによらず、男性のそれを上回る。ケア労働と災害支援は第4章で取りあげるテーマであるが、先取りしていえば、女性のケア労働を肯定するにせよ否定するにせよ、事実としてケア労働の担い手としての女性の災害時における経験と被害を論じながら、地域防災体制を考察することは、他の社会的弱者の視点と女性の視点の接続という意味で本稿では重要である。以上のように、「女性の視点」を理論的に捉え、実践的な目標との関連を明記したうえで、以下では、実際にどのような被害がどのように生じるのかについて、その被害の分節化に努めながら、被害の時間的次元について考えてみたい。

### 3 災害と「女性の被害」

ここからは、実際の災害場面において女性が具体的にどのような被害を受けているのかということをもとめていく。何を「被害」だと同定するか、特にそれが他でもない「女性の」被害であると言い切るためには、第1節で述べてきたようなジェンダー／フェミニズム研究の認識・枠組みの力を借りなければならない。「災害とジェンダー」研究を含めた「災害と女性」研究では、男女の被害・経験は異なるというとき、女性に有意な被害・経験が4点に分類されている。代表的なものとして、池田(2010)がある。

まず、(1)「人的被害の男女差」は、開発途上国における女性の人的被害統計に基づき、大災害ほど犠牲者の男女差が大きいとするものである。避難方法や生活時間の男女差が人的被害に影響していると考えられる。しかし先進国では、一様に女性の方の犠牲者数が多い。これらは全てジェンダー格差を反映しているということは出来ない。下夷(2012)も指摘するように「災害の種類やそれが発生した地域や時間帯によって被害状況は異なる」と考えられる。とはいえ、経験的には女性の人的被害の例は多いので、関連する先行研究を検討したい。次に、(2)「性暴力被害」である。避難所が性暴力被害の場所になりやすいこと、災害時の性暴力・性被害の事例は可視化されにくいことが指摘されてきた。国内においても阪神・淡路大震災以後に、女性団体から危険性が指摘されてきたが、海外の災害においては非常に甚大なものとして、顕在化している。そして、(3)「災害時のジェンダー規範・役割の強化」にはさまざまなものが含まれるが、女性は炊き

出し、男性は瓦礫撤去といった避難生活での性別役割分担、震災大家族など複数世帯の同居を余儀なくされた場合、広域避難に伴う子育て役割の強化などといった家事労働の負担の増大、子育てに伴う困難の拡大などである（ウイメンズネット・こうべ編 1996）。「生活再建」に伴う格差もある。雇用機会など災害後の復興資源へのアクセスの不平等や、給付金、支援金制度の世帯主義、震災解雇の女性割合の多さ、再雇用格差や賃金格差といった日常的な格差が災害後に顕在化・深刻化する。この点は、Wisner et al の指摘する資源への「アクセス」の不平等という説明図式とも接点をもつ。これらの被害の反面で、最後に（4）女性の災害対応・復興過程への参加の促進と貢献についての評価は、女性の持つ災害対応能力への着目として重要である。

池田（2010）の先行研究に見られるこの4分類がどのような区別の軸に基づいているのかは明示されていない。（1）の人的被害の男女差は比較的入手しやすいジェンダー統計である。（2）の性暴力被害は、ジェンダー秩序に伴う被害であり「女性」に偏って見出しやすい。（3）のジェンダー規範・ジェンダー役割の強化は「ジェンダー」という言葉・レンズを用いると観察されやすい。（4）についての評価のように「復興」や災害対応における女性の活動への着目は「女性の視点」の積極的な意義を示すうえで重要である。しかしなぜこの4点のように区別しうなのか、他のよりよい区別の仕方はないのか。さらに、時間的次元についての考察も曖昧であるし、本章の考察の準拠点である「女性とヴァルネラビリティ」の身体性についての問題が見えにくくなっている。

ここではまず、Enarson と Fordham（2001）の次のような考察を参考にしつつ、それでも十分ではないと考えられる点、つまり「女性の被害」の時間軸を、被害の身体性という論点と時間的な変化に焦点を当てたかたちで、再分類したい。Enarson と Fordham（2001: 134）は、「女性の災害に対するヴァルネラビリティを増幅させる諸過程（processes）」を、「生物的なもの」「経済的なもの」「社会的なもの」「政治的なもの」「環境的なもの」に分けている。この過程は Enarson のいう「ジェンダー関係」が再生産されていく過程であって、ジェンダー研究の観点から考察されたものであるが、ここでも時間的次元については詳細には検討されない。問題は、時間軸が女性の被害の質をどのように変え、また被害を悪化させるのか・させないのかということである。二次被害・三次被害のように時間を経るにしたがい顕在化してくる「被害」がある。例えば、直後の避難には成功しても物資の困窮のために健康を害する場合などがそうである。その極端な例は「震災関連死」であり、東日本大震災でも関連死を防止することが出来ていない。

震災関連死のみではなく、復興期において生活再建の格差も、それぞれ時間の累積を切り離れたかたちで突発的に生じたりするのではない。一つの変化が次の変化を、一つの決定／不決定が次の決定／不決定を迫るかのように、時間的に連鎖していく。一つの被害が次の被害を誘発するような仕方でも、ここでも「社会的次元」でみたようなものとパラレルに、災害時に「累積され」複合されたかたちでの社会的排除や生活の困難を導くような圧力が生じる（Wisner et al 2004）。それは決して大げさな特殊な圧力なのではない。原発避難において、精神疾患を有するひとが被害状況下で動揺の程度を強め、避難時にひとりの保健師が付きそって避難したという話<sup>24</sup>のように、避難という決定によって平常時の身体状況が悪化し、継続的なケアを要するということがあ

<sup>24</sup> 筆者が聞いた保健師の活動事例。保健師については第5章を参照のこと。

る。この社会的・時間的な被害の連鎖は、女性の被害を記述するうえで欠かせない。

例えば、「震災と女性の身体」という点では、加藤よしえ氏の知る「子宮内膜症」の事例が取りあげられている（ウィメンズネット・こうべ編 1996: 130-131）。子宮内膜症は若い女性にとっては珍しい疾患ではなく、月経のある女性の 10 人に一人、15 人に一人と言われる、痛烈な生理痛や経血過多を始めとして日常生活をおこなううえで辛い症状のみられる割に男性への周知度が高いとはいえない疾患である。治療法は手術以外にも症状に合わせたホルモン剤の服用や漢方薬などが選択されることが多いが、そもそも月経のたびに悪化するという特徴があるため、生殖機能を温存する限り完治は不可能である。手術をして病巣を取り除いても、再発を防ぎ症状を悪化させないような対処が主であり、女性の日常に大きく影響を与える女性特有の疾患である。なかには「一日三回、一定の時間に薬を投与することを半年近く続けないと効果の出ないもので、一回くらい抜けても...というわけにはいか」ず、「さまざまな副作用に耐えながら、何とか半年頑張るといった感じで、しかも薬は高価。中断することはすべての努力を無駄にすることに」となるという症例があり、災害時にこうした薬が入手できないことは、症状の悪化を意味する。これはセックスとしての性差に基づく被害であるが、仮にこうしたホルモン剤が欲しいという「ニーズ」があるとき、それを言い出すことができるか、配慮され支援される機会を見込めるかという点で、既存のジェンダー秩序に左右されるため、セックスとしての問題であると同時にジェンダーの問題でもある。この事例は災害時の被害が災害時という特殊な文脈において、時間的に社会的に、女性の身体に現れることを示す良い事例である。「女性の被害」は国内では阪神淡路大震災において記録されはじめ、少しずつ災害と女性、災害とジェンダーの論点が広がってきたが、問題はこのような社会的・時間的次元をとおした被害の考察をしていくことが持つ意義である。

以下では、いくつかの時期を区分して、災害と「女性の被害」について、身体や健康という点に特に着目しながらさらに考察していきたい。身体や健康という点においてまさに被害が個別具体的に現れる。「女性の視点」はそのような身体の個別具体的な被害の場面から考察されなければ、具体性を欠いてしまう。第4章と第5章の議論につなげるためにもこうした時期区分をしておくことで、被害の個別具体性を示していくことができる。

さて、災害の時間軸、災害の被害の時系列的な変化について「災害過程（disaster process）」という言葉がある。災害は時間的な出来事であり、その進行の観察も時間軸に沿って変化するために、そうした個々の出来事を一連の「過程（process）」として理解するというスタンスは、災害を社会的な過程としてとらえるさいにも重要である。災害の発生段階を時間軸に区別することで、何が災害対応の焦点となるか、被災者支援にとって特にその段階で想定されるニーズは何か、ということをもとめておくことは「女性の被害」への対応、防災活動を議論する手がかりになる。ここでは、次のような時間区分に沿って考えてみたい。

(1) 発災直後の 24 時間（発災期）、(2) 発災後の 2～3 日間（緊急避難期）、(3) 発災後の半年間（避難所生活期・ライフライン等復旧期）、(4) 発災後の 2～3 年間（仮設期・生活復旧期）、(5) 発災後 3 年以降（住宅再建期・被災地復興期）の 5 区分である。それぞれの時期においてあらわれる女性の被害とはどういったものだろうか。なお本来であれば、災害の「種類」は災害の被害を大きく左右するため、災害の種類別に分けた被害の考察は重要だが、本稿では議論のレベ

ルを自然災害一般にあわせているので、さまざまな災害の種類別の被害については取りあげない。だが、自然災害の種類により異なる被害、例えば、階層格差の現れやすい災害・現れにくい災害があるのではないかという論点は重要ではあるだろう。火災を誘発するような種類の災害は地震災害であり、火災が広がるリスクは木造の住宅密集地の方が鉄筋コンクリートや防火設備の整っている高級住宅街よりも高いと考えられる。災害はこのようにそもそも個別具体性が極めて高い現象ではあるが、それでも少なくとも自然災害一般の問題として避難生活や被害の内容において、通底するものがあり、それを説明する概念が、「ヴァルネラビリティ」であると本稿では一貫して捉えている。その時間軸に沿って「女性の被害」をみていく。

#### (1) 発災直後の24時間（発災期） 死者数の性差、避難行動の男女差

最初の24時間は発災期であり、地震災害であれば本震が起こったあとにも余震が断続的に頻繁に起こり、火災や津波といった他の危険が誘発される可能性の高い時期である。何よりもリアルタイムの情報取得や避難行動の意思決定が生命を左右するが、死者数や避難行動にもジェンダー秩序は反映されている。Neumayer と Plumper (2007) は自然災害の死者数に関して構造的かつ量的な分析をおこなった。

概念的な観点からは、自然災害に対する死者数におけるジェンダー的な差異というヴァルネラビリティの主な原因を3点に分けることが実り多いことになるだろう。1点目は、女性が災害に対して即座に対応するときに不利益になるかもしれないような生物学的・生理学的な男女間の差異、2点目は、災害過程 (disaster course) の緊急時における女性のヴァルネラビリティにつながるようなふるまいとしての社会規範や役割行為、3点目は、基本的要求についての資源の枯渇だけではなくて、既存の性差別の様態の悪化、新たな差別の様態の現出、個人間の競争の激化に見られるような一時的な社会秩序の崩壊を、災害がもたらすということである。(Neumayer と Plumper 2007: 553)

この引用にあるような概念上の区別においてもセックスとジェンダーは区別されており、生物学的・生理学的な差異とされているものはセックス、社会規範や役割行為はジェンダー、社会秩序の擾乱もジェンダーとして位置づけることができそうである。実際、彼女らは生物学的ないし生理学的に決定された性別的な差異は災害の死者数においても見られるが、これらの差異の影響は見かけほど大きくはないとして、災害に対するジェンダー化されたヴァルネラビリティの理由として社会規範と役割行為が影響するという論じ方をする。焦点はジェンダーの方におかれている。災害の影響は女性の社会経済的地位によって状況的であるし災害からの影響を受ける社会内部でのジェンダー関係によっても状況的であると彼女らは捉えている。

災害による直接死という側面では、例えば国内の地震災害である阪神淡路大震災での死者は、震災関連死も含めて女性の方が男性よりも1,000名ほど多いことが知られている。相川 (2007: 223-224) によれば、インナーシティの老朽住宅に住んでいた高齢女性たちの犠牲者が多く、また、母子寮（現在では「母子生活支援施設」の方が一般的な名称、成人する前の子と母の生活支援を

主とした施設)などの公的施設の倒壊など「社会的弱者の住宅事情の貧しさがあらわになった」という。いのうえ(2008: 105-111)は、「震災弱者としての高齢者」の問題をとりあげながら、女性の死者数が阪神淡路大震災では男性の1.5倍にのぼることと、年齢別死者として死者全体の53パーセントうち60歳以上がしめていることをとりあげた。つまり高齢であり女性であること(高齢+女性)は累算されたかたちで「ヴァルネラブルである」ということができる。「女性の平均寿命が男性より長いとはいえ、女性が男性と比較して2~3割程度死亡率が高いということは、女性が災害時の「弱者」であることは明らかである。また、65歳以上の死亡者も、男性に比べて3割以上多く、「女性高齢者」が「震災弱者」であることは否定できない。」(いのうえ 2008: 107-108)と述べている。女性であり高齢者であること、そしてしばしば独居であることが被害の直接的な原因とされる住宅の老朽化と関連しているという事実は、うなずけるものである。しかし単一の要因、高齢化、平均寿命、女性であること、高齢であることのどれか1つが決定的に効いているというよりは、高齢者には女性が多く震災時に高齢者は弱者となりやすいという事実が複合的に関わった結果、女性の死者数の高さが数的に観察される事例である。

男女の死者数の性差は、開発途上国でも明らかである。それは、日本とは異なる文化的背景によるものと考えられる。例えば、2004年のインド洋大津波での女性の死者数の多さの理由として、性別役割分業、津波発生時に女性は家事や育児のため家屋にいたため逃げるのが遅れたという)や衣類の性差があげられている(角崎 2007: 228-229)。スリランカの援助職をしているスヴェンドリニ・カウチ氏が紹介する例がある。このカウチ氏の報告(『女たちの21世紀』編集委員会 2005: 13-15)での、スピニ・ジャヤウィーラ氏という17歳の女性の証言や、ニマルカ・フェルナンド氏という弁護士の女性の証言、サガンカ・ペレラコロombo大学教授の証言は、次のようなものである。こうした証言や事実からは、ジェンダーに基づく文化的な慣習もまた、災害という非常時に一人一人の女性の身体を文字通り拘束するものとして機能していたことが伺える。平時では生命を奪うまでは機能しないような慣習も非常時にはその機能の可能性を大きく変え、結果的に女性のヴァルネラビリティを高めることとなるという帰結は、やや抽象化して述べるならば、「非常時には平時時の抑圧や格差が思いもよらない仕方での排除効果を生み出す」ということである。

スピニにとって母親の死に方ほどつらい体験はない。一カ月以上経った今も、36歳の母が消えていったありさまを思い出すと、涙があふれて声が詰まる。「ものすごい力で水が流れてきて、怒り狂ったモンスターのように砂浜を越え、家の中に押し寄せました。母は、弟が泳いで逃げられるようにパンツを引き裂いてくれたのに、自分はそうしませんでした。服を脱いで逃げるなんて、あまりに慎み深い母にはできなかったのです」と、スピニは語る。

(中略)フェルナンドは、(中略)女性の長い髪、身を束縛するサリー、強度の慎み深さ、夫や子どもに対する無私の献身——これがみな、女性たちの逃げ足を遅らせた。(中略)多くの場合、男性たちが木によじ登って逆巻く波から難を逃れたのに対し、女性たちは、衣服が破れたりなくなったりして肌をさらせば、文化的なタブーに触れてしまうのではないかと恐れ、逃げ遅れたという。ペレラはさらに重要な違いに言及する。地方の女性たちは、慎み



を損なわないようにと、ほとんど泳ぎを教わっていない、ということだ。(『女たちの21世紀』編集委員会 2005: 13-15)

ここでは泳ぎを教わるかどうかという技能がそもそも文化的に男女不均等であることが指摘されている。衣類を脱ぐことへの抵抗感や泳ぎの技能の未修得が津波災害に対するこの地方の女性のヴァルネラビリティを高めたといえる。同じく津波災害について、NGO 団体の「Oxfam」による2005年のレポート (Oxfam International 2005) では死者数の性差について次の点が指摘されている。

- 1) インドネシアのアチェの besar 地区の4村では生存者の676人のうち女性は189人であり、死者の366人のうち女性は284人である。
- 2) インドの cuddalane では、女性の死者数が391人であるのに対して男性は146人である。
- 3) Oxfam の関わっているエリアの多くにおいて女性の死者数は男性の死者数よりも多い。
- 4) アチェの特に未婚女性たちは移動の自由や職業・教育・宗教等の自由が制限されており不可視化されていて、情報やサービスへのアクセスや意思決定の機会も少ない。
- 5) 津波災害の犠牲者の女性たちは平常時よりもより早く結婚するように迫られたり、短期の間に子どもを多く産むように迫られたりして、災害後にリプロダクティブヘルス／ライツが制限されたり自立能力をせばめられたりする。

災害時におけるリプロダクティブヘルス／ライツの問題は避難生活の段階として後述するとして、情報やサービスへのアクセスの格差は、災害発生直後の情報や公的サービスへのアクセス (避難所への入所等) の困難として現れたものを含んでいる。

津波災害や地震災害、ハリケーンといった災害においては「女性の被害」が「災害と女性」研究からは提示されてきた。ここで災害の種類が人的被害の男女差にそれぞれどのように影響するのかという観点でいうと、妊娠中であったり授乳中であったりしない限りは栄養学上の必要量の低さと皮下脂肪の多さという点において、干ばつや飢饉の女性の死亡者数は男性よりも少なくなるという事実 (NeumayerとPlumper 2007: 553) の指摘がなされている。それぞれ個々の女性の経験を集積していくことは必要である。併せて「女性」の中でも特に妊産婦や障がいを持った女性において、身体的な状況に起因するヴァルネラビリティが高まることについても考慮しなければならない。開発途上国のジェンダー・ギャップは、特に自然災害における女性の被害 (ここでは人的被害) を拡大する傾向が見られるが全ての災害において一般化できるものではない<sup>25</sup>。

## (2) 発災後の2～3日間 (緊急避難期)

発災後の2～3日間はライフラインがとたえ災害の被害状況についての情報も避難所の物資状況も乏しい。避難所に行くか在宅での避難をするかという選択を迫られる時期でもあるし、津波

<sup>25</sup> 人間開発指数 (HDI=平均余命、成人識字率、初中高等教育総就学率、1人当たりのGDP) 別の被災者数は、HDIの低い国と中間の国では自然災害における死者数も多く、女性開発指数が低いという関連が見られる (角崎 2008)。

災害の場合は発災当日の緊急搬送は困難であり、発災後の2～3日目でだんだんと搬送される被害者が増えていく（石井 2012）。そうした意味ではこの期間も発災期と区別がつかないという事態が考えられるが、他方で、避難所の開設が手探りであっても行われる時期である。この後何カ月か何年かにわたるか予測ができないけれども、この期間をスタート地点として始まる避難生活の初期において、発災後の何週間にわたり情報も得られず援助を求めることもできなかった経験は、しばしば障がいを持つ女性の経験のなかで語られている。長崎圭子氏の報告によれば、そうした女性の一人は、避難所への入所や避難所を介した物資面での援助要請の両方が断られている。

後に新聞やテレビ報道で、いかに障害者があの震災を生き抜いたか、または亡くなっていたのか、あらゆる人々が検証しているが、なかなか聞こえてこないのが女性障害者の声である。百人以上のかたがたにお話を伺い、震災直後、1週間後、2週間後、1か月後と時間を経るごとに課題はどんどん変化していった。1～2か月経つと、様々な体験を、堰を切ったように語り始める人もいた。

仙台市の脳性まひの女性：いったんは避難所に行ったものの、障害者だけでなく、健常者だってしんどいんやから面倒かけんといて、といわれ、半壊した実家に戻ったという。そのとき、ショックのあまり、生理がきてしまったが、同じく半壊した一人暮らしのマンションへは危険を感じて行けない。各地から物資が輸送されてきているという報道を見て、避難所にナプキンだけでも分けてもらえないかと言うと「これはここで生活する人のものだからあんたにはあげられん」と冷たく断られたというものです。そして追い打ちをかけるように、「障害あっても生理あるの？」と。車いすのクッションにまで血が流れる。それが寒さで凍っていく。彼女はそれから数か月、生理がとまったままだといいます。（認定NPO法人ゆめ風基金編 2013: 23）

避難所への入所を断られたり、自主的に遠慮したりすることの理由として、自身に障がいがあることや、自身がケアすべき相手が、障がいや特定の疾患をもつことがあげられる。そして女性である場合に、女性障がい者の平常時からの不可視化にともなって、女性の障がい者のニーズは緊急時に個別的に対処されにくい可能性が強まる。

### （3）発災後の半年間（避難所生活期・ライフライン等復旧期）

#### 1) 衛生・生理面

避難所生活<sup>26</sup>、もしくは在宅避難の時期のニーズの男女差は多く指摘されてきた。むしろ災害

<sup>26</sup> 以下の記述は津波被害の大きかった地域を念頭においており、福島第一原発事故により自主的にであれ非自主的（強制的）にであれ、区域外への避難を余儀なくされたような「原発避難」については、とりあげていない。原発避難については、山根（2012）による自主的な母子避難に関する研究などがある。山根は、環境社会学で扱われてきた被害論や「女性の個人化」といった現代的側面を原発母子・自主避難を理論的に考察するさいの枠組みとして示唆している（東北社会学会研究会研究例会における山根氏の報告より）。本稿でも女性の個人化の問題と貧困化や非正規雇用化の問題との関連を日本社会の文脈で論じていくことは、自主避難だけではなく津波被災地における女性をとりまく曖昧な、金銭的に補償されない、補償の枠からこぼれ落ちるような「被害」

と女性の問題として最もわかりやすいのが避難所におけるそれであるとさえいえるだろう。そのうちの一点目、最も基本的な面では「衛生面（公衆衛生面）」のニーズがあげられる。権利保護という観点からは、リプロダクティブヘルス／ライツの問題がある。災害時のバースコントロールの難しさによる意図せぬ妊娠（Enarson 2012: 63）や、衛生状態の悪化による（性）感染症の拡大、ひいては性暴力被害のリスクなど、自らの心身の健康とウェルビーイングを保護できない状況におかれる。

過去のインド洋津波の事例では、女性の健康問題が顕在化し、産じょく期の女性が衛生的でない環境で出産したり、子どもの食糧を優先せざるを得ず、トイレや生理用品の不足、急な立ち退き命令がおこなわれたりしている（ウィメンズネット・こうべ編 2005: 78-89）。特定非営利法人イコールネット仙台（2012）のまとめた報告書<sup>27</sup>には、さまざまな不足がうかびあがる。特に子どもや障がい者の家族とともに、避難所生活であれ在宅避難であれ、避難生活を送る場合、自分だけというよりもそうした子どもや障がい者の健康の維持をケアしていくことが求められることが伺える。例えば、子どもに母乳をあげられず食事がとれなくて母乳が全く出なくなった。ミルクも入手できず、ひどかった。うすめてミルクを飲ませていた。大人の食事よりも子どもにあげることで必死だったとあるように、粉ミルクや紙おむつといった物資は、乳幼児をかかえた避難者にとって重要事項であり、スーパーマーケットが機能していた地区では紙おむつや粉ミルクの買い求めのひとに対しては、優先的に対応するなどしている<sup>28</sup>。

こうした事情と関連して、厚労省は東日本大震災後の4月14日付で「避難している妊産婦、乳幼児への支援のポイント」をまとめ、通達している。食糧や水の配布等に配慮することや、新生児の健康への配慮、避難所であれば避難部屋への配慮がもりこまれている。「自分は乳幼児がいたため優先的に小学校の体育館から教室へ移動させてもらえた。あまり不自由なことはなかったが、やはり、長くいればいるほど、パーソナルスペースやプライベートを確保されていない避難所がかなりのストレスになると感じた。地域の自治がしっかり機能していることが災害直後は特に大切だと感じた。（普段から備蓄している、会合をひらいておくなど）」（特定非営利法人イコールネット仙台 2012: 144）」という記述にも反映されている。他方で、子どもがうるさいことや、乳児の泣き声が迷惑をかけないかというストレス、授乳など過度のストレスを感じざるをえない状況がみられる（特定非営利法人イコールネット仙台 2012）。

上記のようなごく生理的なことや衣食に関することだからこそ「女性」のニーズへの配慮は避難所生活においてなされなければならない。授乳と近い問題が「衣類」や「トイレ」に関する事柄であろう。仮設のトイレは臭いが強いばかりか女性用と男性用の区別がされないままに設置されていると、生理中の女性であったり、夜中の利用であったりした場合に、体感不安や気後れといった事情から使用しづらい<sup>29</sup>。この状況は、阪神淡路大震災から指摘されてきたことである。「妊

---

の文化的特殊性の考察に繋がると考える。

<sup>27</sup> 特定非営利法人イコールネット仙台では、宮城県内の女性に対して、仮設住宅や関連団体などをおとしてアンケート調査を2011年9月10月に実施している。1,512人から回答を得て回収率は50.4%である。

<sup>28</sup> 震災翌日の筆者の経験（物資買い出しのために青葉区八幡にある某スーパーの行列に並んださいの）による。

<sup>29</sup> 筆者がボランティアで訪れたいくつかの避難所やボランティア本部では、人のいる場所から離

産婦の人が「毎日カップラーメンだったので〔お腹の〕子どもに大丈夫だろうかとものすごく不安だった」と言っていました。でも、大変な中で、そういうことを言うことが、全部わがままと思われたんですね。水が出ない、お風呂に入れないということで、膣炎とか膀胱炎になる女性が結構いたのです。避難所の中でトイレに行くのがみんな嫌ですごい我慢していたからです。病院にもなかなか行けないですし、トイレ問題は切実だったそうです。女性は男性と排泄機能が違いますから、ビデがあったらよかったと言う人たちが多かったですね。また、女性の産婦人科医のクリニックがあったら、もっと身体のこと相談できたし、巡回でもあったらよかったと言っていました。若い女の子も生理が飛ぶとかその問題はとても大きかったみたいです。」（参加者Aさんの意見、ウィメンズネット・こうべ編 2005: 38）。先の特定非営利法人イコールネット仙台の報告書で「避難所での生活で不安に思ったこと」を選択肢として提示し、3点以内で尋ねた結果、この質問への回答者の329人のうち、151人が「集団生活によるストレス」、83人が「希望する支援物資が来ない」こと、72人が「衛生環境が良くないため、体調が悪くなるのではと心配」を選択している。

衛生上の問題としてもう一点、洗濯の問題がある。イコールネット仙台は「せんとくネット」という名称の活動をおこなった。リップクリームなどを片手に、宮城県登米市、気仙沼市、栗原市、東松島市での避難所生活の女性に対するお見舞い訪問をとおして状況やニーズを聴きとっている。4月17日には「(財) せんだい男女共同参画財団」と協力し「せんとくネット」という「せんだいの女性たちが被災した女性の本音をたくさんくみ取って一緒に解決するネットワーク」をたちあげ、避難所生活をおくる女性たちの洗濯物を仙台市在住の女性たちが預かり、洗濯して返していく。洗濯物を返すさいに声掛けをしニーズを聞き、県内外の支援団体につなげていく活動である。活動の詳細は、宗方（2012）にまとまっている。男女別の洗濯物干し場は全ての避難所にあるわけではない。最初はリップクリームなどのような小さな物資支援をおこないながら女性たちが女性たちとつながり、共感できる困難なこと、ここでは洗濯物の問題に対して出来る限りの支援をおこなっていくというかたちの女性支援である。

## 2) 避難生活とケア役割

2点目は、災害時という特殊な状況における『『ケアのケア』の過重』と言えるような事態も挙げられる。例えば「子ども」というケアを必要としなければ生命を維持することが難しい存在を抱えた女性への支援の手薄さは、女性と子どもの心身の健康状態・生活環境の悪化に直接結びつくし、障がいや認知症を持つ家族がいるために、避難所に行くのをためらい在宅避難を続けていた例がある。

---

れた広い空間に仮設トイレだけがぽつんと置かれていたりするところ（日中であっても一人で使うのは怖いと感じる）や、汚物が残っていて流れないところなどがみうけられた。臭いも強く連日にわたり使用するのはためらわれるし、ボランティア活動中もトイレの使用を抑えるようにという気持ちになった。活動中の水分補給も躊躇われる。筆者にとってもあがりにくい仮設トイレの入り口の大きな段差は、高齢であったり障がいがあったり子どもであったりすると、より困難である。これらは避難所において女性の感じる体感不安とその性別不均等の例である。

障害のある子どもを連れて、二日間だけ子どもの通う小学校へ避難していました。支援学級に在籍していたので、支援学級の子供達を優先に一つの教室を使わせていただきました（すぐ地域の方も他の部屋はいっぱいなので、と入ってこられましたが）高齢の方や車椅子の方など、弱者にはとても大変な日々でした。（並ばなければ物資や水が頂きにくい感じでしたので）後に、先生がもってきてくれるように…。落ち着いてくると、学校の先生や他の方にもお手伝いいただけるようになりました。（特定非営利活動法人イコールネット仙台 2012: 150）

災害時要援護者にカテゴライズされるような人びとのケアを担っている人びとのニーズ（乳幼児を抱える母親・父親や、障がいを持つひとの家族、在宅療養患者の見回りをおこなっている訪問看護師等）、自治体職員として家族の安否を確認できないまま支援活動をおこなう人びとのニーズへの配慮は重要である。仙台市では、奥山市長の判断により発災翌日から保育所が開設されたため子どもを保育所に預けて救援業務に当たることができた（奥山 2012）という事例は、一人では生きていけないような存在を抱えた人びとはそれゆえに特有のニーズと困難を災害時に持つことを示している。母子関係に特徴的なように、「一人では生存することが困難な存在をケアする」ような立場にあるひとは、生活の場面でも、また職業的な面（保育士、介護福祉士などのケアワーカー）でも女性が数として多い。ケアは「女性」が担うだけのものではないが、災害時要援護者となりうる高齢者、障がい者、子どもといった人びとと、日常的に接している「女性」が、「災害時」という特殊な状況において、そうした人びととの関係性ゆえに、よりヴァルネラブルな状況に置かれることについて、Enarsonの研究では経験的な水準では多少は触れられているものの、「ヴァルネラビリティ」概念についての理論的な水準での議論はさらに進める必要がある<sup>30</sup>。

### 3) 性暴力被害

3点目は、性暴力被害である。性暴力被害は女性や子どもが被害者になりやすく、仮に被害に遭わないにしても体感不安として避難生活での安心感が保たれない状況は、大きなストレスになる。避難所での性暴力被害は海外の災害事例で指摘されてきた。ルイジアナ州反性暴力財団（LaFASA: Louisiana Foundation Against sexual Assault）と全米性暴力情報センター（NSVRC: National sexual Violence Resource Center）が共同で出しているマニュアルは日本国内で、NPO 法人女性と子ども支援センターとウィメンズネット・こうべ（2009）により翻訳されている。そこでは、カリフォルニア州サンタクルーズ郡で起こったローマブリエータ地震のあとに「性暴力は300%の割合で増加」、セント・ヘレンズ山噴火のあとに「DV 通報が46%増加」したという事例、ハリケーンカトリーナにおいて避難所で銃をつきつけられレイプされたという事例、ハリケーンカトリーナで寄せられた性暴力被害の通報の被害者のうちの9割が女性であるという事例が掲載されている。性被害防止のための予防項目として以下のことが指摘された。以下、NPO 法人女性と子ども支援センターとウィメンズネット・こうべ（2009）を参照にまとめると、

<sup>30</sup> 第4章でとりあげる。

- ・一つの避難所への避難人数を 2000 人以内に収めること
- ・十分な電気で明るくし内部・外部への通信を容易にすること
- ・着替えや衛生管理のためのプライバシー確保の場所の提供と、性暴力の生じそうな危険箇所の立ち入り禁止
- ・訓練を受けているスタッフ、ボランティアの配置
- ・監視カメラの設置と警備、住民による警備
- ・生活空間を男女で分けて、特別な養護が必要な人や被害に遭いやすそうな人が分断されないように気をつけること
- ・出入りする人間の名簿づくりと更新、武器の所持の確認
- ・性暴力加害者として前科のあるひとの把握
- ・性暴力予防や文字情報だけに頼らない対応、情報の周知
- ・入居時に、性暴力被害に関する説明の実施、ちらしやポスターなどによる情報の伝達

避難所で性暴力被害のリスク対応が求められるのは、性暴力被害は避難所において生じやすいという認識があり、これの項目に見られるような対応は性暴力被害だけではなく、「女性の視点」に配慮した避難所作りにおいていずれも重要となるものである。住民による警備という項目は、日本でいうところの避難所における自警団と指すが、災害時における自警というリスク対応が他のマイノリティを抑圧する可能性<sup>31</sup>も看過できない。ただし、監視カメラの設置や自警という方法に併せて、多様なマイノリティの視点を組み入れた避難所運営を性暴力被害の防止という目的（とそれ以外の正当な目的）のためにおこなっていくことは可能であるし、避難所といった環境で性暴力被害について啓発していくことは子どもや女性が被害に遭いやすいというリスク配分の不平等への対処として十分に取りうる方法である。

この自然災害における性暴力被害は確かに日常的に性暴力被害の検挙数の多い国と比べて、日本国内では実数としてははっきり出てくるものではない。自然災害発生後の数ヶ月（避難所生活が主となる期間）は混沌とした状況であり細かな点に注意が届きにくいことや、狭い場所に密集して生活せざるをえないことから、さまざまな性被害が生じやすい。阪神淡路大震災でも、人のいない場所に引きずりこまれるなどしてレイプや強姦といった性暴力被害の事例が報告されてきた。ウィメンズネット・こうべが 1995 年 7 月に開いた「性暴力を許さない 震災と性暴力」という集会では、阪神淡路大震災における 1 月の震災直後から 3 月までの間をピークに、37 件の性暴力被害に関する報告が行われたという<sup>32</sup>（ウィメンズネット・こうべ編 1996: 118-120）。

<sup>31</sup> 国内で典型的なのは関東大震災である。例えば、Dwianto（1999）は、関東大震災とジャカルタ暴動それぞれにおける市民蜂起を比較し、関東大震災におけるエスニック・マイノリティの排斥行動を生み出した住民組織構造についてふれており、自然災害下で差別や抑圧を生み出す構造が、平常時からの日本的な住民組織構造に内在していることを示している。

<sup>32</sup> 通勤通学途中の 20 代の女性を解体現場に引きずり込んだ複数犯の犯行、お風呂ツアーだと称した犯行などがある。警察に届けた場合でも忘れるように説得されて返された事例がある。トイレに立った男性が通りすがりに女性の胸を触っていく、物陰での性行為を子どもが見てしまうといったようなセクシャルハラスメントに当たるような事例（ウィメンズネット・こうべ編 1996: 121）、ドメスティック・バイオレンスの増加など、直接被害・間接被害ともに女性や子どものケ

東日本大震災の性暴力被害について、その一面が伺えるものとしては、平成 24 年度に内閣府男女共同参画局のおこなった調査がある。平成 24 年 4 月 1 日から平成 25 年 3 月 31 日までの期間中の電話受付件数は、女性 5,217 件、男性 564 件、不明 995 件であり、岩手県、宮城県、福島県三県合わせて、最も多いのは心理的問題に関する悩み (2,460 件)、続いて生き方 (1,754 件) や家族問題 (1,664 件)、対人関係 (1,155 件)、暮らし (1,057 件)、夫婦問題 (1,034 件)、DV (666 件)、DV 以外の暴力 (84 件) という結果である。なお男女間で起こる DV は親密な相手 (配偶者やそれに準ずるような事実婚の場合など) からの暴力であり、避難所生活というよりは下記にみるような仮設住宅や生活復旧期における問題である。

#### (4) 発災後の 2～3 年間 (仮設期・生活復旧期)

避難所生活を経て仮設住宅での生活や、在宅避難をしていた場合であっても生活復旧期の生活は、避難所生活に比べてプライバシーは保持できるものの、家族の中の女性に影響を与える。この時期は、ドメスティック・バイオレンス (ここでは「配偶者間DV」) が懸念される<sup>33</sup>。DV は支援者の養成にも大きな配慮を要し、警察や行政、地方裁判所といった公的機関のみではなく、NPO や民間の女性支援団体が支援を継続しているのが東日本大震災における現状である。必ずしも女性のみが被害者となるわけではないため、「ジェンダー」に配慮した視点が求められるが、災害時に女性であるという属性と他の属性が複合して排除効果を生じていく。女性であることが経済的資源へのアクセスを妨げ、生活復旧を困難にするということが生じるし、そもそも、女性においてドメスティック・バイオレンスの被害が、母子家庭の貧困率、就職機会、ネグレクト、健康問題のよな他のさまざまな問題の引き金になることは周知の通りである。

関連して、国内における男女賃金格差や非正規雇用率から見ても女性が日常的に経済的に不安定な立場におかれやすく、阪神淡路大震災では女性が真っ先に解雇されたというように震災による女性の失業・解雇後に、避難所生活の段階から求職を続けていても、子どもや高齢者の世話といったことから、再就職が困難であるといったような雇用の問題は大きい。さらに生活復旧における女性の果たしうる役割や、復興計画への女性参加といった「女性の視点」の正当な評価も必要である。こうしたジェンダー格差に基づいた、この時期における女性の被害の把握は、「災害と女性」領域の中核である。

この段階では、避難所生活の段階に比べて、公衆衛生や妊産婦へのケアといった直接的な身体的な被害 (一次被害) に加えて、平常時からの政治や経済分野でのジェンダー格差が強化され、女性を含めた「マイノリティ」とされる人びとの生活再建に影響する。

---

アが必要とされる。

<sup>33</sup> 「河北新報」(2011 年 11 月 5 日) の「焦点／被災夫婦、DV 増加／宮城」の記事では、震災前に夫と別居したり、離婚を決意していた妻が震災後に、やむなく同居した後に再び DV に遭う事例 (同様の相談が複数あるという報告)、県警への DV 被害相談件数は 2010 年より 50 件増加しているという報告、家族単位で支給される生活支援金制度 (世帯主が受け取り人) の弊害により DV で別居中の女性には支援金が至急されないという状況が指摘されている。「河北新報」(2012 年 2 月 4 日) の「東日本大震災影響か、DV 相談増 石巻など沿岸部で顕著」の記事では、石巻署や仙台南署で DV 相談件数が多く、宮城県の開設した相談電話「ホットライン・みやぎ」では 2011 年 9 月 1 日から 12 月 31 日までに寄せられた 255 件の相談のうち DV に関するものは 20 件だったとある。

東日本大震災では、被災地における女性の企業支援というかたちでの自立支援が提案されている（東日本大震災女性支援ネットワーク 2012: 21）。政府の緊急雇用創出事業予算の利用による、企業からの女性の雇用進出を生み出すという例だが、実際、女性の雇用不安は男性のそれとは内容が異なり、平常時での経済分野における女性への差別の論理は災害後に強化される。武信・明石編（2012）<sup>34</sup>では、臨時保育士<sup>35</sup>の雇い止めの事例があげられている。女性の解雇が非常時を理由におこなわれるさいには、武信の指摘するような「養ってくれる世帯主の夫や親がいる女性が切られるのは仕方ない」という通念があり、復旧・復興が「個人」単位ではなく「家族」単位で構想されていることの現れでもある。

さらに政治分野では復興関連会議における女性委員の少なさは、平常時からの女性議員の少なさの延長線上にある。岩手県の東日本大震災津波からの復興に係る専門委員名簿<sup>36</sup>では、女性は14人中1人、宮城県震災復興会議要綱<sup>37</sup>による委員名簿によると12人中1人、福島県復興ビジョン検討委員会名簿<sup>38</sup>によると11人中1人、仙台市震災復興検討会議の委員名簿<sup>39</sup>では16人中3人である。東日本大震災復興構想会議<sup>40</sup>では15人中1人、同じく同会議の検討部会では19人中2人である。女性のみではなくて、外国人等の多様な視点を代弁する立場の者は委員に含まれておらず、政治分野における男女比だけ見ても、「女性の視点」を誰が代弁できるのかという問題を指摘できる。

この時期はこうしたジェンダー格差が鮮明になる時期であるが、2011年のジェンダー法学会のシンポジウム（於・東北大学片平キャンパス）でも繰り返し指摘されていたように、適切なジェンダー統計の整備を、女性団体が内閣府に求めて始めて公表されたというデータ（注43のもの）もあり、「女性の視点」だけではなく、実質的な声を組織化していく実践を継続する必要がある。反面で、女性が担ってきた生活復旧の正当な評価として、津波被災地の「手仕事」による復興グッズの作成、女性によるNPO設立とその社会的ネットワーク的な価値について、多く新聞記事の形態で広く取りあげられるようになったのも、東日本大震災の特徴である。

<sup>34</sup> 武信・明石編（2012: 21）によると、厚生労働省の発表した被災三軒の男女別失業手当受給者は、被災前の2011年2月は男女でさほど差がなかったが、震災後、2011年6月時点で、女性の失業手当受給者は男性より約1万人多い45,500人に達している。2012年時点でも、男性が約24,000人なのに対して、女性は34,000人である。

<sup>35</sup> 保育士の非正規化の問題については、小林（2011）のまとめたルポルタージュによれば、平常時から既に指摘されており、規制緩和に伴い本来働く女性（男性）の育児支援・家庭支援としての機能を担うべき保育士自体が仕事と家庭の間で苦渋の選択を迫られる様子が描かれている。平常時から日本社会の抱えていた、子育てをする人への両立支援の不十分さ、更にはそうしたケアワーカーの待遇の悪さという欠点は、女性の生活復旧を災害後に困難にしている。保育所に預けられないために仮設住宅から求職活動に出かけることができないという状況は、女性支援に当たっている支援職の口から筆者も聞いたことがある。

<sup>36</sup> いわて復興ネット（[http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou\\_net/pdf\\_doc/senmoniin\\_jinmeibo.pdf](http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/pdf_doc/senmoniin_jinmeibo.pdf)）より。

<sup>37</sup> <http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/36553.pdf>

<sup>38</sup> [http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/sougoukeikaku\\_fukkouvision\\_meibo.pdf](http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/sougoukeikaku_fukkouvision_meibo.pdf)

<sup>39</sup> [http://www.city.sendai.jp/kaiken/\\_icsFiles/afieldfile/2011/07/05/hukkouiinkai\\_1.pdf](http://www.city.sendai.jp/kaiken/_icsFiles/afieldfile/2011/07/05/hukkouiinkai_1.pdf)

<sup>40</sup> <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousei.pdf>



## (5) 発災後3年以降（住宅再建期・被災地復興期）

東日本大震災においてはまだ発災から3年を経っていないため、災害公営住宅建設後の状況や、次第に打ち切られていく支援と補償を経て、女性の生活がどのように影響を受けているのか、その状況の改善は個別具体的な支援をとしておこなっていかなければならない。公営住宅の建設が未だに目標に達しないなかで仮設住宅が閉鎖された後の生活の仕方は、不可視化されていくがゆえに、ケアを要する。

「災害と女性」という観点から、復旧～復興期において、マクロな政治経済分野での男女共同参画と格差の是正はいうまでもなく重要であるが、本稿では以下で、女性支援の現場としての「地域社会」に目を向けてみたい。本節で繰り返し述べたように、女性の被る被害はその身体的特徴を媒介としておりそれと切り離せない。生活の場としての「地域社会」は災害時においてこそ、その住民にとって強く意識されるものである。東日本大震災のように、交通網が断絶された状況では、その人が物質的な身体として生活する場所は平常時に比べて大きな意味を持つ。「災害と女性」について、さらに地域社会という枠組みから整理していくことは、「ケア」に関する議論を（第5章において）おこなっていくために必要である。

## 4 「女性の視点」から見た「地域社会」

まず、地域社会と「女性の視点」「災害と女性」との関係を以下にまとめる。

- ・災害は物質的な出来事であり過程であるため一人一人の身体に対する被害が生じるのは特定の物質的空間においてであり、インフラの遮断や移動手段の喪失はその人の住んでいる地区単位での、住民同士での共助を必要とすること
- ・住民同士での共助のうち組織だったものとして最も初期の例が「避難所開設」であり、この避難所は小中学校や公民館、集会所、場合によっては福祉施設といった建物を基盤として開設される。避難所運営にあたっては町内会・自治会の構成員や該当施設の職員、その他地域社会内での平常時からの人的資源が活用される。しばしばこうした組織のリーダーには、男性が多いことから、「避難所」という段階で「女性の視点」への配慮を啓発することは、そのままその地域社会内における災害時の男女共同参画という課題になること
- ・障がいを持つ子や介護ならびに特別なケアの必要な高齢者とともに避難所へ避難することへの不安や気後れを感じ、在宅避難を選択する女性とその家族の存在も東日本大震災で顕著だった。そうした女性や家族のニーズをNPOやボランティア・専門職が拾いあげ支援しようとするときに、情報を得る方法に確固としたものはない。また、誰がどのようなニーズを抱えているのか把握することができない状況は、初期の段階での衛生面や健康状態を左右する。そうしたさいに、地域社会での社会的ネットワーク（人脈）を頼りにするしかない場面は多い。さらに特別なニーズを持った女性や家庭を対象にピンポイントで支援をおこなうNPOやボランティア・専門職がいたとしても、支援が撤退していかざるをえないなかで、地域社会における、いわゆる「マイノリティ」への配慮（ケア）は重要であること

・復興計画に「マイノリティ」の視点・「女性の視点」を組み入れて進めるために、地域社会での復興会議に女性が参加していくことが望ましい。そして、復興まちづくりはそうした多様な層からなる生活者のあらゆる視点を反映させるように努力をすべきであり、それが「社会資源」のレベルにおける災害に強い地域社会につながる

以上の認識に立つて、本節では地域<sup>41</sup>社会を、人びとの災害後の短期的・長期的な状態を左右する主要因の1つと捉える。日常生活において何気なく生活している地域社会であっても、ほとんどつながりのない住民間の関係性であっても、災害時にはどうしても関わらなければならない、場合によっては支援を求めなければならないものとして、近隣に住む人びととの災害時の関係性、やり取りがある。避難所組織の運営方針は、個人の避難生活を大きく左右する。個人のニーズが個別具体的である以上は、地域社会においてどのような個別ケアを進めていけるのが議論される必要がある。

災害時における「地域社会での」女性の状況はさまざまな仕方で話題になるが、社会学的研究の枠内で、特に地域住民組織での女性の活動など、「地域コミュニティ」の組織や運営および比較的狭い地区単位での女性の活動を、調査に基づいて分析している研究は少ない。

松井（2011）の新潟中越・中越沖地震に関する研究はこの問題について多く取りあげられている。地区のコミュニティ振興協議会の主事である女性が地域づくり活動に平常時から積極的に関わってきたことで、「各サークルや団体、町内会や消防団、民生児童委員や健康推進委員など市から委嘱された委員、「そういった人たちと全部連絡が取れてます」というくらいに顔の見える関係を作りあげ、町内会と連携し災害弱者の支援にあたることができた事例があげられている（松井 2011: 91-93）。他にも同じくコミュニティ主事として20年以上活動を切り盛りしてきた女性リーダーを中心として中越沖地震のさいの緊急対応がおこなわれた地区の事例では、女性が「地域にどんな人がいるか、個性や能力をよく知っているので、コミュニティの事業を始めるさいにも適材適所で依頼することができる」という強みがあげられている（松井 2011: 98）。

さらに池田（2010: 6）の取りあげるバングラデシュの事例がある。こちらは、「災害リスクの特定と削減、災害後の復興などの防災事業の計画立案、実施、評価のために一定の地理的範囲における脆弱性と回復力を査定するもの」としてのヴァルネラビリティの分析に「ジェンダーの視点を取り入れることの意義にふれ、実践事例を提示している。その意義は、(1) 災害時の女性と男性の異なるニーズ、資源と便益へのアクセスとコントロールの分析、それらに影響している社会経済文化的要因の分析、(2) 防災計画の意思決定や実施への女性・男性の参加、(3) 社会的多様性・例えば女性内の差異や格差への配慮も含むジェンダーへの配慮、社会的公正を防災の中心的テーマとすることである。こうした実践に、女性が参加していくことは、防災というローカルなレベルでのリスク・危険の軽減につながり、同時にヴァルネラビリティの軽減へとつながる可能性を持っている。

ではどういった女性がリーダーとなり地域防災・災害対応を主導していくのか。須藤（2012）でとりあげられている宮城県登米市の「えがおねっと」は「だれもが生き生きと暮らせる登米市

<sup>41</sup> 地域についての理論的考察は第2章でおこなった。

男女共同参画推進条例」策定委員の有志で結成された団体であり災害時の女性支援をおこなっている。子育てをしつつヨガインストラクターをしている女性、ピアノ講師で登米市教育委員の女性、仙台に印刷所をもつ自営業の元民生委員の女性といった女性たちが中心である。松井（2011）の紹介する事例にも当てはまることだが、「男女共同参画」の取組みに市民として参加してきた女性たちやそうした活動に平常時から関心の強い女性たちが、災害時の女性支援の活動に協力したり、主導している特徴がある。この特徴は平常時から地域という場における男女共同参画の取組みをおこなっていくことが災害時に女性のニーズを把握するための女性支援の組織化にスムーズに接続しうるということを示している。

## 5 おわりに

「女性の視点」「ジェンダーの視点」を基軸に据えた災害対応（事前の防災体制）として何が必要だろうか。本稿では、「女性の視点」と「ヴァルネラビリティ」概念の接点について災害研究の立場から論述した。要点をまとめておきたい。

「災害と女性」研究は、平常時からの女性を取り巻く状況とジェンダー秩序の分析をふまえて災害時の女性の被害が考察されるべきであることを主張する。そのとき性差は単なる変数ではなく社会過程を構成する要素として理解される。女性の視点から災害の被害を考察することは、特に、その被害の身体性を焦点化することでもある。セックス／ジェンダーという区別はジェンダー研究の主要な視点・方法論を構成する。しかし災害時の被害の記述においては、セックス／ジェンダーが渾然一体となって個別具体的な女性の身体への被害が現れる。セックスとしての女性の身体もまた社会的に構築されており、セックスもまた社会的に構築されたジェンダーであるという視点に立たなければ女性の災害の被害を考察できない。けれども「災害と女性」研究においてセックスとジェンダーの区別についてはさらに詳細な検討が必要である。

災害時の女性の被害を時間軸に沿って見ていくと平常時のジェンダー秩序が反映されており、身体面での公衆衛生や保健といった被害は女性に特有な仕方では発災直後や避難生活において顕著となる。こうした多岐にわたる被害は女性の一人一人の身体において生じるため、特に「地域」という地理的な比較的狭い範囲における防災活動や災害対応に「女性の視点」を組み入れることが重要である。例えば、松井（2011）が示す新潟中越・中越沖地震の地域社会の女性リーダーの事例である。地域社会レベルで防災活動の女性リーダーの育成が重要である。さらに、そうしたリーダーと自治体職員の女性、保健・医療・福祉等の専門職女性との連携が、地域防災体制を「女性の視点」を基軸として据えるために必須である。

この「女性の視点」という言葉は、女性の災害の被害の記述、女性の主体的な災害対応の記述、そして災害時要援護者と呼ばれるようなヴァルネラブルな人びとをケアする側の視点も含みうるものとして、女性支援をおこなっている支援者により用いられてきた。そうしたケアの担い手である女性と日常的に接するのも「保健」や「福祉」の専門職の女性である。このケアの問題は第3節でみたように、リスクが個人化されていく社会においてこそ、喫緊性を増すものである。

無償労働としての「愛」を基盤としたケアを担うのは、圧倒的に女性の役割として固定化され

たままである。内閣府男女共同参画局の挙げる男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針（2013: 6）でも、「家庭内で高齢者、障害者、乳幼児等の介護や保育等を行っている者は女性が多く、医療・保健・福祉・保育等にかかわる専門職にも女性が多い。そうした女性の意見を取り入れることは、災害時要援護者の視点を反映することにつながることから、避難所運営や被災者支援等において、女性が政策・方針決定過程に参画することが重要である」と認めている。まさに今日、災害と女性と地域とケアの問題のそれぞれが重なる仕方で、「災害時要援護者」名簿作成の必要性に関する議論が焦点となっている。ヴァルネラブルな人びとへのケアを、日常的にも緊急対応的にも「誰がおこなうべきか」という問いが災害研究との関連においても生じているのである。本稿では、災害というテーマに関する限りにおいて、「女性とケア労働」が地域防災や地域社会の場面で今日どのように接点を持っているのかを、次章の第4章で問うことにしたい。

## 第4章 地域社会における災害時要援護者の支援・ケアと「女性の視点」

### 1 はじめに

本章では、前章における「女性の視点」を次のように捉え返すことで始めてみたい<sup>1</sup>。つまり「女性の視点」は、(1) 性別ごとに異なる、女性個人の経験する災害の被害の特質を指し示すための言葉であるのと同時に、(2) そうした被害の特質はその女性のケアすべき相手の被害の質と分かちがたいものであることを示す。自分のニーズや欲求が、自分がケアしている相手のニーズや欲求の二の次になってしまうこと、もしくは両者を明確に区別することの難しいような状態におかれることは、母子関係で特徴的であるように思う。事実としてこのような関係性が、女性の災害後の生活に影響を与えてきた。災害がなくとも、女性とケアの問題として育児や介護は大きな問題であり、男女共同参画社会という理念や取り組みはあるものの、容易に変化する関係性ではない。けれども、災害研究においては、女性の担うケアの問題と、地域防災において特にケアを必要とされる人びと特に「災害時要援護者」へのケアの問題とは、十分にあわせて論じられていない。しかし、内閣府男女共同参画局（2013: 6）の挙げる防災・復興の取組指針（案）における「家庭内で高齢者、障害者、乳幼児等の介護や保育等を行っている者は女性が多く、医療・保健・福祉・保育等にかかわる専門職にも女性が多い。そうした女性の意見を取り入れることは、災害時要援護者の視点を反映することにつながることから、避難所運営や被災者支援等において、女性が政策・方針決定過程に参画することが重要である」という認識は重要である。

そこで、本章では、この女性とケアの問題を「女性の視点」論との関連で位置づけたうえで（第1節）、地域社会における災害時要援護者の問題を他方で考察する（第2節）。なぜなら、災害時要援護者へのケアというテーマは、一方では「女性の視点」論にとって、他方では地域防災にとって中核的な課題であり、「女性の視点」と地域防災の接点の問題として記述していくことは、「女性の視点」論の国内的な文脈での考察にとって意義があるからである。第1節と第2節をふまえ、東日本大震災の状況に焦点をあててこの災害時要援護者と「女性の視点」との関連を、地域防災という観点から捉えることにしたい（第3節）。災害時要援護者と「ヴァルネラビリティ」、そしてケアの相互の関連について経験的に問い、状況依存的にあらわれるニーズへの対処という次章の第5章のテーマへとつなげたい。本章の主張を先取りしていうと、災害時要援護者のケアをしている人びとへのケアも同時におこなうような仕方で地域防災のあり方を構想すること、個別具体的なケアの論理を地域防災に組み入れていくことが、東日本大震災のような広域複合型の災害への対応において重要である。

### 2 「ヴァルネラビリティとケア」

家族単位であれ地区単位であれ、いわゆる「脆弱性の高い人びと」のケアを担うひとへのケア

<sup>1</sup> 「女性の視点」は「災害時要援護者の視点」でもあるという認識については、宗方恵美子氏（特非営利法人イコールネット仙台 代表理事）への聞き取りから大きな示唆を得た。本章は宗方氏をはじめ、「災害と女性」の問題に実践的に取り組んでいる方々の言葉から大きく着想を得ている。

ということなしに、地域の絆やつながりといったものを再生させようとしても、それはケアの担い手——特に高齢の配偶者間の介護の場面では女性ばかりではなく男性もそうした担い手になることが多いが——の負担を大きくし、無償労働の場合のケア責任の分配の不平等を再生産していくことには注意が必要である。「災害と女性」の問題はその災害後のケア役割の強化の問題であり続けてきたし、主に男性ではなくて女性に焦点をあてたかたちで、「ケア」労働の過酷さを可視化してきたジェンダー／フェミニズム研究からの知見が大きい。本稿は災害研究であり直接的にジェンダー／フェミニズム研究ではないが、本章では後者の研究に可能な限り依拠して災害とジェンダー／フェミニズム研究の接点を提示してみたい。災害後のケア役割の強化という事態は経験的には次のようなものである。これは「震災大家族」の例である。

夫が仕事の関係上、震災直後から激務に追われ、被災した親や親戚が我が家に避難して一挙に大家族となった。親たちは年老いている分、精神的なショックも大きかったようだった。互いの無事を喜び合うと同時に、私がみんなを守って心の傷を癒してあげようと保護者のような気持ちを抱き、「頑張らねば」と常に高揚した状態だった。ライフラインが断たれた中、私は栄養やそれぞれの好みを配慮した食事を用意し、風呂を手配し、壊れた家の片付けをした。さらに、空いた時間で水汲みや炊き出し、物資の仕分けのボランティアにも参加した。テレビや新聞で惨状を知るたびに、涙があふれた。「命さえあれば何でもできる」、そんな思いが私を突き動かしていたのである。(ウィメンズネット・こうべ編 1996: 87-88)

災害は、無償労働としてのケアが担われている場としての家族のあり方に大きな影響を及ぼす。この事例のように震災後に大家族になる事例もあれば、山根（2012）の研究にみられるように原発事故後の避難において家族が別居形態になることもある。そして子どもは母親と同居という形態をとる。配偶者が津波被害の犠牲となった場合のひとり親世帯の増加（突然父子家庭になった男性への支援をおこなう民間団体<sup>2</sup>などのデータによる）、さらに震災遺児を里親として迎えた後の家族の変化<sup>3</sup>、といったように、「ケア」をその情緒的・福祉的な機能としている「現代家族」は、災害発生後にその多様性が高まる。急いで付け加えればそうした「ケア」を、苦痛や抑圧であるものとしてのみ捉えることは正しくない。それは「愛」というコードをとっておこなわれるものでもあるし、ケアから得られる感情は個人の生活の核となる経験もありうる。

そこで、このケアの問題を東日本大震災との関連で考えるさいに、一つの手がかりを提示し、「ヴァルネラビリティとケア」の問題を表している議論として、フェミニズムの立場からは、

<sup>2</sup> NPO 法人全国父子家庭支援連絡会など。あしなが育英会が 2013 年 1 月に「東日本大震災で保護者が死亡・行方不明または重度後遺障害を負った子どもの保護者」1,180 人におこなった調査によると、回答者の 789 人のうち、その後に母子世帯となったのは 49.4%、父子世帯となったのは 32.3%、両親ともいない世帯となったのは 16.9%であった（あしなが育英会公式サイト <http://www.ashinaga.org/> より）。平常時における日本国内での父子世帯の割合を鑑みると災害後の父子世帯の増加は、父親に対する育児支援を必要としている。

<sup>3</sup> 福祉社会学会第 10 回大会（2012 年 6 月 2 日・3 日）の和泉広恵氏の個別報告「被災地における親族養育者への支援」報告資料では、こうした里親となった人びとへの里親会による支援が紹介されている。急に思春期の少女を引き取るようになった時のとまどいや子どもへの接し方などの悩みがそうした支援場面で共有されている。

Kirray<sup>4</sup>のものが挙げられる。Kittayは「依存労働」という言い方で、平等の問題を、「法的な障壁はなくなったというのに、なぜ、女性たちは、これまで男性の占めてきた領域で足場を作るのがこれほど困難なのか、つまり権力をもち影響力を及ぼすような地位につく女性があいかわらず少ないのはなぜなのか、同じ仕事をしていても女性は男性に比べて低賃金であり続けているのはなぜなのか、要するに、なぜ男女平等はこれほど実現され難いのか」(Kittay 1999=2010: 2-3<sup>5</sup>)と提示する。

Kittayのいう「依存労働 (dependency work)」とは、「依存が不可避な人をケアする仕事」(Kittay 1999: ix= 2010: 8) である。依存労働に愛情の有無は必ずしも必要ではない。「依存労働は脆弱な状態にある他者を世話(ケア)する仕事」であり、「親密な者同士の絆を維持し、あるいはそれ自体が親密さや信頼、すなわちつながりをつくりだす」。「愛情の絆——配慮——は、たとえその仕事を経済的交換を伴う場合でさえ、結びつきを維持する。依存労働者にとって、被保護者との安寧と成長が労働遂行上一番の関心事である」(Kittay 1999: 31= 2010: 85)。有償労働と無償労働の2つのタイプはあるものの、生まれたばかりの非常に弱い新生児や、コミュニケーションは出来るけれども日常のちょっとした動作に介助が必要となってきた、例えば「ちょっと足の弱い」高齢者、耳が聞こえないために津波警報と避難指示を適切に受け取ることの困難な障がい者、人工呼吸器をつけており停電の場合に生存を脅かされる可能性のある難病者というような、さまざまな例と場合において、他人に一時的にかつまたは長期的に「依存」しなければ生存していくことの困難な身体的な状況にある人びとを「ケア」するのが、「依存労働」である。Kittayは、女性がこの依存労働の担い手であるということが、上記の平等に関する問題を生み出しているという認識にたつ<sup>6</sup>。依存労働はジェンダー化されているのは確かだが、裕福な女性にはより裕福でない女性

<sup>4</sup> 山本 (2011) の『Love's Labor——愛の労働あるいは依存とケアの正義論』に関する解説によれば、Kittay は西洋哲学とフェミニズム理論を専門とし、「認知障害あるいは知的障害の研究をとおして伝統的な西洋哲学とそこで描かれる人間像を批判的に分析する哲学者」である。キティ自身も本著で多くの紙面を割いて明らかにしているように認知障がいを持つ娘を持ち黒人の家政婦から介護の支援を受けている。キティの著作の背景にあるフェミニズムの主要な論点について、山本は、「ケアの倫理と正義の倫理の関係の定式化」、「ケアの倫理に代表されるような具体的で特別な関係性から、何か規範的基盤を導けるのか、という問題」を指摘している。本章では「ケアの倫理」に関する議論を十分に考察する余地はないが、ケアの問題を災害研究において規範的に位置づけていくという意図はこうしたフェミニズム研究の論点と連続性のあるものである。

<sup>5</sup> 日本語版序文の箇所からの引用。原著に該当箇所はない。

<sup>6</sup> もちろん国内では老老介護の場面では男性が配偶者の女性を介護するという場面は多く見られるため、これは女性に限った問題ではないし、「今じゃケアの場面に男性も女性もないよ、少なくとも〜な人たちに対するケアは随分男性もやっているし」という反論や批判はあり得るだろう。しかし、国際的にも国内的にもケアの担い手を問題とする時に、事実としての女性のケア労働への着目はスタート地点としては正しい。現在でも新生児から終末期までありとあらゆるケアを担っている性別は、「女性」であるし、外国籍女性の看護師・介護士の増加は、日本国内でも生じている。女性のケアの経験を理論化していくことは、ケアの問題にとって今なお有意義であるというのが本稿の立場である。さらに、女性がケア労働を担ってきたことの背景には、近代社会の構造的なあり方と矛盾が考察できる。よって本章でも女性のケア労働をスタート地点として議論を組み立てていくことは、男性のケア労働を排除したり無視したりすることではなくて、現代におけるケアの新たな局面(男性のケア労働者の微増傾向、家族外ケアの出現、女性と平等の問題)についての議論へつながるものとして、本章をまとめていくためには正しい順序である。繰り返すが、「女性の視点」は男性の経験を排除したり否定したりするものではなくて、女性の経験する

にベビーシッターやハウスキーピングというかたちでこの「依存労働」をゆだねるという選択肢もある。ただし、男女間の「実質的平等」の進展は、Kittayのいう「逃げていく平等 (elusive equality)」(Kittay 1999: 2= 2010: 30) として女性たちの手を素通りするばかりか、女性間の格差を生み出してきた。つまり、「たとえ平等への形式的な障壁がなくなったとしても、実質的な平等へ向かう速度や変化の道筋、成果がもたらす利益が女性間で不均等にしか配分されないといった問題」がある (Kittay 1999: 4= 2010: 33)。男性と同じ待遇や同じ働き方や同じ機会といった平等を手にできるかどうかということになると、それは現在でも一部のエリート女性には可能であっても、子育てや介護という役割がそうした平等から女性を遠ざけることは明らかである。

Kittayの議論の特徴は、「依存」概念から平等論を問うところである。乳飲み子という表現もあるように、人は生まれてから死ぬまでに何らかのかたちで、他人のケアに全身をゆだねるしかない状態がある。そういった圧倒的な「依存」を引き受けて、そういう状態におかれる私たちの一人一人を、誰がケアしてくれるのかということは、一面では自由で自律した個人同士の何の足かせもないような「平等」観を大きく揺るがすことになる。つまり、「依存」されているがゆえにケアしなければならない人びとを抱えている人びとにとって、脆弱な人びとをケアする人びとにとって、その役割は大きな足かせとして、社会参加や政治参加、個人の自由な意志決定を左右する<sup>7</sup>。以下の引用はKittayの依存労働論が既存の平等論への批判であることを明確に示している。

第一に、平等者の集団として社会を考えることは、子ども時代や老齢期、病気といった人間の条件を構成する不可欠な依存と不均衡を覆い隠す。(略) 第二に、平等の想定は、社会における相互行為の大部分は対称的に位置づけられた個人同士の間にあるのではないということ、互いに自律的な個人同士であっても対称的なわけではないということをはっきりとくさせる。(略) 最後に、社会が平等者の集団として考えられている場合のみ可能であるような平等は、労働の性的分業の一面、つまり、男性の側に女性を包摂することにしか目を向けない。ジェンダー役割を変革しようと思うなら、女性の側の労働を再分配する戦略を追求しなくてはならない。(Kittay 1999: 14-15= 2010: 51-53)

まとめるならば、この1点目は依存と依存労働の不可視化、2点目は依存労働の性別非対称性、3点目は依存労働の分配的不正義を主張するものである。続く箇所では、こうした依存労働が歴史的に女性へと差異化されて割り当てられてきたことについてふれて、依存労働の偶発性(=「男性もケア労働を担いうる」)は認めつつも、歴史的な事実からするとそうした偶発性を根拠にした社会構想には懐疑的にならざるを得ないと述べる。Kittayにおいて依存労働論はまさに女性の経験を基盤として「女性の視点」から組み立てられた議論でありフェミニズムの主張である。だがし

---

領域としてしばしば不可視化されてきた事柄を照射し、そうした事柄の照射は特に災害支援の文脈においては、他のマイノリティとされる人びとのニーズや経験を可視化していくためのスタート地点である。本章が「災害時要援護者」に焦点をあてるのもこうした認識による。

<sup>7</sup> 実質的平等の問題としては、男女雇用均等法や育児休業法がありながらも、女性の4割が妊娠・出産を機に退職していく日本社会でもこうした意味での不平等の存在は確認できる。それは確かに女性一人一人の「選択」であるとも言えるかもしれないが、選択せざるを得ない不平等というのは存在する。



かし、依存労働の歴史性を相対化し依存労働の分配構造を是正しようがしまいが、依存労働が既存の社会の権力構造を再生産しているために悪いものであるがなかろうが、常に「ケアを必要とする依存者 (dependents in need of care)」は存在し続ける。ゆえに「依存労働」論は平等についての議論の中核をしめることになる<sup>8</sup>。

本来、「依存労働」論は平等論として組み立てられているものであるが、本章では災害研究との接点として、ここで「依存者」・「依存労働者」双方のヴァルネラビリティとして描かれているものの特徴に注目したい。そのためには「依存しているのは誰か」というところから考察する。Kittay の言い方では私たちはみな「お母さんの子どもである (being a Mother's Child)」(Kittay 1999: 23=2010: 71)。つまり依存労働は誰しもがその恩恵を受けているか受けてきたものである。このことは、人は等しくケアされるべき存在であり、またケアは一方的に受けたり与えたりするものではなく「(人はみな) 脆弱である」ということを基盤として、誰しもが受け手であり与え手であるので、現在における依存者は過去における依存労働者であることは大いにある。

であるがゆえに、依存労働の外延<sup>9</sup>は確かに曖昧である。有償労働という仕方でケア労働を担っている人びとは確かに依存労働者であるといえる。しかし無償労働の領域、特に家庭という場においては、依存労働は日常的な相互作用の全てに行き渡り、その相互作用のうちのどこからどこまでが依存労働で、どこからどこまでがそうでないかを示すことは有意義な考察ではない。この外延の問題は「ケア」概念にも当てはまる。情緒的な意味で親密な関係性においてケアは互いの関係性を継続するための主要な構成要素であり、どこからがケアなのかと問うことは親密性ゆえにできない。Kittayの依存労働論は本人も述べているように依存する側の観点からではなくて、依存される側の観点から組み立てられている。よって何が「依存」なのかという定義よりも依存労働があるという事実から出発することで、平等概念を相対化しようとするのである。Kittayのそうした理論的な方向性を鑑みれば依存労働の外延の曖昧さは論述において問題ではなく、むしろ依存労働が二者間で相互作用の中核となっているような事実を示すにはこの外延の曖昧さは有効である。

岡野・牟田編 (2011: 54) に収められたKittay来日時の講演録によると、Kittayは、母親が依存者である子供の依存労働をするために生活の基盤を夫に頼らなければならないという「社会的に構築された依存」と、脆弱な人びとが依存労働者に対しておこなうような「不可避の依存」とを区別する。こうした「不可避の依存」へのケア役割もまた確かに社会的には女性に割り当てられるためジェンダー秩序の一形態ではあるのだが、「不可避の依存」それ自体は人間にとって根本的な事実である。つまり人生の一時期においてであれ他人の存在なしに自らの基本的な生活と生命を維持できないのである。ここで、依存労働者のヴァルネラビリティ<sup>10</sup>と、依存者のヴァルネラビ

<sup>8</sup> 本稿における言葉の使い方に当てはめるならば、Kittay のいう「依存者」とは「脆弱な人びと」、「依存労働者」とは「脆弱な人びとをケアする人びと」のことである。後者の語感には依存労働者＝依存者であるかのような誤解をまねきやすいが、この二つの言葉は対である。

<sup>9</sup> Kittay 自身もこの問題と少し関連するかたちで、「最狭義の」依存を依存労働論は扱うとして、夫の妻に対する依存や感情労働は、Kittay のいう意味での依存、つまり他人がいなければ生命を維持していけないような圧倒的に脆弱な人の依存を必ずしも前提していないとして、依存労働とは区別する (Kittay 1999: 38=2010: 95-96)。

<sup>10</sup> 当然ながら「ヴァルネラビリティ」という言葉は災害研究でのみ使われる言葉ではないので、

リティとをひとまず区別して捉える必要がある。

依存者のそれは不可避のものであり新生児の際には私たちの全ての人に当てはまる。Kittay は依存者は、不可避の依存の状態にあるため、「その依存ゆえに、自律的な人なら経験しないかたちで依存労働者の行為に対して傷つきやすい (vulnerable)」(Kittay 1999: 33=2010: 88)。不可避の依存をしなければならない時点で依存者は既に、身体的な状況において脆弱 (=ヴァルネラブル) であるということはでき、この引用の例ではその依存ゆえに特に自らをケアしている依存労働者の、仮に悪意のある行為のもたらす危険に対しても脆弱である。他方で、依存労働者のヴァルネラビリティは、依存労働をしているがゆえに依存者のニーズを代弁しなければならない、依存労働をしているがゆえに社会的な機会を奪われるといった意味で、まさに社会的に生み出されたものである。「災害と女性」に関して Enarson (1998) もこの女性のケア役割を災害時の女性の避難行動や避難生活、生活再建を困難にしている要因として取りあげている。開発途上国において女性が貧困家庭の主な家計の担い手となっている事例の多さを指摘し、しばしばエスニシティと相互関連しながら、女性のヴァルネラビリティを高めていくという。

同じヴァルネラビリティという言葉を用いながらも、Kittayの議論におけるものと災害研究におけるものとは異なるけれども、Kittayのあげる依存労働者のヴァルネラビリティは十分に災害発生後のヴァルネラビリティと連続性がある議論であるとともに、そうした社会的に生み出されていくヴァルネラビリティに対して、依存者の持つ身体的な・根本的な<sup>11</sup>ヴァルネラビリティもまた災害時に強化される。例えば、障がいの有無や高齢による身体機能の低下、新生児および乳児の状況など「依存者」自身が自らの身体的な状態のゆえに避難時の行動が制限される。依存者自身もまた避難生活や生活再建の場面で特別なニーズを抱きやすく、時には社会的排除の強化が依存者自身にも働く<sup>12</sup>。そしてそのような依存者とともに避難生活を行う依存労働者もまた、その排除を自分のものとして経験せざるを得ない。

東日本大震災において在宅避難を選択した人びとのなかには、障がいのある子を抱えているから、認知症の配偶者のケアをしているからという理由で在宅避難を選択した人びとがいる<sup>13</sup>。これらは依存労働者の災害時における経験を指す。本章では、災害研究の立場から、このケアの問題と国内の地域防災・災害対応との結びつきを考察する。ヴァルネラビリティは確かに社会的属性と無関係ではない。災害の被害は、その人の属性に結びつけられて記述されないことには、社会的不平等の問題として提起することはできない。しかし被害が生じているのは個人の個別具体的な身体においてであって、その被害の身体性を、依存者・依存労働者の被災状況は明確に示している。地域防災においては事前にこうした依存者の存在を確認し情報交換をしていくことで緊急時の救援活動に役立てようとしてきたが(次節の「災害時要援護者」対策のように)、それと同

---

適宜区別しながら参照する。

<sup>11</sup> 確かに依存者を単に弱者のように描くことは出来ない。本章では身体的な状態のゆえに他者のケアを必要とするという事実には言及するが、であるからといってそうした人びとが何も主張できず何も生産的かつ社会的なことが出来ないという認識に立つのではない。

<sup>12</sup> 障がいを持つ人が避難所への入所を断られる事例など。

<sup>13</sup> 「河北新報」(2011年6月10日)には、「96歳の寝たきりの義母を、避難所には連れて行けなかった」、「人工透析を受ける母親(90)が、避難所の暮らしに堪えられるかどうか不安だった」という理由で在宅避難をしていた事例が掲載されている。

時に依存労働者へのケアもまた行わなければならない。

浅野（2013）は「多様性配慮」に基づく被災者支援について述べ、その人の社会的属性のみならずそうした社会的属性間の複合性、本稿でいえば「ヴァルネラビリティの複合性」を配慮した支援が望ましいとする。その社会的属性自体も一括りではなく、ケアをしている人がいるか、暴力を受けているかといったその個人のおかれている状態ごとの支援が、そうした多様性に配慮してなされることが望ましいとする。「女性の視点」論との関連でも、現在その人がケアを担うべき相手がいるかどうかは、依存労働論と接点を持ちつつ、被災者支援論や地域防災論に組み入れていくべき内容である。

災害発生後に、ケアを要する「脆弱性の高い人びと」はさらに増える傾向がある。全てが依存者と呼ぶうほどに身体的状態に制約のある人びとではないが、災害時のヴァルネラビリティがその後時間的に蓄積進展していくことでの二次的な被害（例えば震災関連死）を防ぐためにも、被災者ケアは必要である。にもかかわらず、そうした人びとへのケアの担い手の問題は、平常時におけるケアの担い手の問題と結びつけられていないばかりか、地域防災のなかで重要な位置を占める「地域」においてそのようなケアの担い手の問題は「家族の中の問題」となっている。

平常時の社会では、介護や保育を担う家庭への「支援」は地域社会全体でおこなっていくべきという行政的な期待が高まる一方で、地域防災という文脈になるとこのケアの担い手の問題は十分に考慮されることがなく、トップダウン的に「共助」というスローガンが叫ばれるのみで、ケア労働の分配の不平等さはそれ以上問われることがない。

もし「女性の視点」を地域防災や災害対応に活かしていくのなら、防災計画のなかに「男女双方の視点」「女性の参画」といった項目を入れ、それぞれのニーズとして特に配慮されるべき事柄を、洗濯干し場や更衣室、授乳室、生理用品、性暴力の抑止といった細分化されたリストして啓蒙するだけでは、当然不十分である<sup>14</sup>。女性のニーズは、依存者のニーズでもあり、他のマイノリティとされる人びとのニーズと重なりのあるニーズであることの背景にある、ケアの問題そしてそうしたケアを担うことの多い人びとへのケア（ケアのケア）を念頭にいった計画を、男女共同参画の文脈だけではなくて、地域防災の文脈においても作っていくことが必要である。けれども、地域防災と「災害と女性」の2つの領域はこのケアの問題を共有しているとは言い難い。次節では、「災害時要援護者」への取り組みに焦点を当てて、このケアの問題を地域防災の文脈で考察する。

### 3 災害時要援護者と地域防災

#### 4-3-1 災害時要援護者対策

「災害時要援護者」は、「災害と女性」「女性の視点」論にとってケアという観点から見ると中核にある問題である。これと似た言葉として、「災害弱者」<sup>15</sup>という言葉もあるが、行政で用いら

<sup>14</sup> 防災計画における「女性の視点」に関する記述の変遷については、大沢・堂本・山地編（2011）。

<sup>15</sup> 「災害時要援護者」は、災害研究においては「災害弱者 disaster vulnerable people」と定義されている人々（田中 2008）と重なっている。災害時要援護者は、行政資料で単に「災害弱者」と記述されることも多いが、行政がこの言葉で第一に念頭おいているのは、以下に述べるような「避

れるさいに前者は、特に避難行動において援護・支援を要する人びとのことである。阪神・淡路大震災以降も相次ぐ台風被害を受けて、高齢者等の被災状況をふまえ、各自治体の防災計画では「災害時要援護者」支援が盛んに論じられてきた。

行政資料としては、災害時要援護者について、内閣府（2006）の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」がある。これによれば、（1）防災関係部局と福祉関係部局の連携が進んでいないこと、（2）個人情報の意識の高まりにより要援護者の情報共有が進んでいないこと、（3）要援護者の避難支援者が決められていないといった課題はあるが、自助・共助を基本とした災害時要援護者の支援が必要だとしている。そこでの災害時要援護者の定義は、「必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々」であり、一般的な例として、「高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等」が挙げられている。この「要援護」とは、第一義的には避難行動についての要援護を指すが、「要援護者は、新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境の変化への対応や、避難行動、避難所での生活に困難を来すが、必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能」とされ、避難生活での配慮の必要性も述べられている。けれども、浅野（2013）も指摘するように、このガイドラインでは、避難時の特に高齢者・障がい者に焦点があり、障がいの程度や種類も移動や情報収集の困難なタイプの身体障がい者が念頭におかれている。

こうした狭義での「災害時要援護者」の救援・救護を確実にしていくために、平常時から行政等の福祉関係部局は、要援護者情報の共有化、避難支援プランの策定、要援護者参加型の防災訓練をしていくことが定められる。特に、社会福祉協議会、民生委員、ケアマネジャー、介護職員等の福祉サービスの提供者や、障害者団体の福祉関係者が、自主防災組織と消防団との連携を深めていくことが重要であり、このさい議論の焦点となるのは災害時要援護者とされる人びとの「名簿化」についてである。

平常時から、地域社会のどこにどのような状況の人（特に介護を要する人）がいるのかという情報を収集し共有し、その情報に応じて一人一人の災害時要援護者の災害時の避難支援プランを福祉職などに該当する支援者が作成する。災害時要援護者の避難支援体制を整備していくためには、個人情報に当たることであっても、「名簿化」<sup>16</sup>され支援者の間で共有されるべきという考えである。図4-1はガイドラインからの転載であるが、1人1人に対してこのような個票を作成したうえで、情報を共有し、カンファレンスなどを通して、緊急時の行動と連絡体制を明確にすることで、災害時の迅速な救援活動を可能にするというものだ。

---

難行動要支援者」のことであり、広義での「災害弱者」、本稿でいうところの「ヴァルネラブル」な人びとではないし、災害発生直後の救援・救護のフェーズに大きく限定した用語である。

<sup>16</sup> 名簿に掲載する情報の収集方法は3通りある。「関係機関共有方式」は要援護者本人からは同意を得ずに平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報を防災関係の部局、自主防災組織、民生委員などが共有する方式である。「手上げ方式」は自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を共有する方式である。「同意方式」は防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が、要援護者本人に直接的に働きかけて、必要な情報を収集し名簿化への同意を得る方式である。実際は複数の方式が重複的に用いられている。

図2 避難支援プラン・個別計画記載例 (表)

平成 年 月 日

〇〇市長殿  
私は、災害時要援護者登録制度の趣旨に賛同し、同制度に登録することを希望します。また、私が届け出た下記個人情報を市が自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会、在宅介護支援センター、消防署、警察署に提出することを承諾します。

情報共有についての同意

自治 区名	民生 委員	TEL FAX
災害時要援護者 <高齢要介護者・一人暮らし高齢者・障害者・その他(>>		
住所	TEL	
氏名	(男・女)	生年 月 日
緊急時の家族等の連絡先		
氏名	続柄( )	住所 TEL
氏名	続柄( )	住所 TEL
家族構成・同居状況等		居住建物の構造
妻と二人の老夫婦世帯。長男・次女はいずれも結婚して県外に居住...		木造二階建て、昭和〇年着工
		菅段いる部屋
		木造、鉄骨造、耐火造、着工時期等
特記事項 要介護度4で一人では歩行が困難。人工透析を受けている。聴覚障害もあり、手話通訳が必要		居室の位置
緊急通報システム (あり・なし)		肢体不自由の状況、認知症の有無、必要な支援内容
避難支援者		
氏名	続柄( )	住所 TEL
氏名	続柄( )	住所 TEL

(裏)

避難勧告等の伝達者・問合せ先  
〇〇××さん(自治会副会長)。なお、〇〇介護センターからも伝達予定。  
※ 聴覚障害のため、FAX・直接的な伝達が必要

その他  
担当している介護保険事業者名、連絡先等

避難場所

避難支援者宅

避難支援者宅

避難場所、注意事項等を記載し、利便性を高める

避難所(集会所)

豪雨時等はマンホールに注意

冠水に注意

図4-1 ガイドラインにある名簿の記載例

同ガイドラインは、救援・救護の段階に焦点はあるものの、その後の段階である「避難所における要援護者支援」についても定めている。つまり「各避難所内に要援護者用の窓口を設置し、要援護者からの相談対応、確実な情報伝達と支援物資の提供等を実施」し、「その際、女性や乳幼児のニーズを把握するため窓口には女性も配置すること」、「未確認の要援護者を市町村、避難支援者等に連絡し、早急に救助・確認作業を進めること」が記載されている(内閣府2006: 14)。ここで女性や乳幼児のニーズという言葉は、唐突に加えられているのみで、詳しい記述はない。前節で述べた「依存労働」のように、災害時要援護者とされる人びとには、日常的に彼／女らのケアを有償であれ無償であれ、担っている人がいるがそうした平常時からいわゆる「介助者」「保護者」への支援についてはこのガイドラインでは、ふれられない。

少なくとも高齢者や身体障がい者という狭義での「災害時要援護者」の問題は、確かに自然災害が生じるたびに重要だと認識されている。けれども、例えば、東日本大

震災において障がいの犠牲者数の多さを見ると、全国一律的に、この問題に対処されていたわけでもない。多くの障がい者は情報すら入手できず自宅にこもるしかなかった<sup>17</sup>。障がい者支援団体がその地域の「災害時要援護者」の名簿提供を申し出ても、それに応じる市町村が少ないという事情もある。

<sup>17</sup> 認定 NPO 法人ゆめ風基金のまとめた提言集(認定 NPO 法人ゆめ風基金 2013)のなかの、「届かぬ支援はもうゴメン、災害時に役立つ名簿管理を」と見出しのついた提言その2によると、障がい者は「命が助かっても避難所で暮らすこともできず、個人情報保護法の問題もからんで安否確認さえままならず、支援が届かない状況」であることが述べられている。阪神淡路大震災のときの障がい者の多くは、半壊では自宅に止まるか親戚宅や福祉施設に行き、避難所に行く人は深刻な状況の人たちであったという。東日本大震災では、この法人が支援活動で避難所を訪れたときに「ここには障がい者はいない」と言われたところでさえ、実は知的障がいや聴覚障がい、視覚障がいの人がいたということがあり、一見して認識が可能な身体障がいではない障がいが見過ごされているのは、平常時から障がい者に関わる機会が少ないからである。災害時要援護者の平常時からの排除が緊急時には影響する。

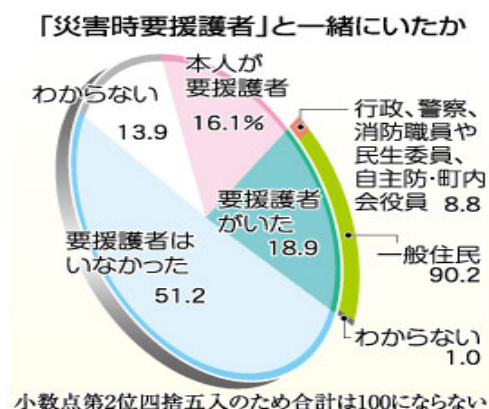


図 4-2 避難行動における災害時要援護者の補助  
(岩手日報調査公式サイトより転載)

<http://goo.gl/Zjm0lc>

このガイドラインでは続いて、「介助者の有無や障害の種類・程度等に応じて優先順位をつけて対応すること」としながらも、「高齢者、障害者等の枠組みにとらわれず、「一番困っている人」から柔軟に、機敏に、そして臨機応変に対応すること」としている。「災害時要援護者」という捉え方が、高齢者や障がい者を念頭におき、特に障がい者であっても身体的な障害を想定していることはこうした文面から明らかであり、状況に応じた臨機応変な対応という困難な課題をつきつけているのである。東日本大震災以降には、「災害

時要援護者」という呼称に対して「避難行動要支援者」という呼称が用いられ同様のガイドラインが作成された。より具体的に避難行動に支援を要する者に限定してのガイドラインである。この『避難行動要支援者の避難行動支援に関する指針』の「はじめに」で東日本大震災の被災状況についてこう書かれている。被災地全体の死者数のうち 65 歳以上の高齢者の死者数は約 6 割を占めていたこと、障がい者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約 2 倍であったこと、消防職員・消防団員の死者行方不明者は 281 名、民生委員の死者行方不明者は 56 名であるなど多数の支援者も犠牲になっているというものだ。確かに、東日本大震災は「支援する立場」の人の犠牲者数も多く、職務遂行時に津波被害に襲われた職員の事例は多い。この犠牲者の多さは、津波災害自体の特徴であると考えられる。ここでは支援する立場の人、そして日常的に「脆弱な人びと」をケアする立場にある人の支援という課題に目を向けたい。図 4-2 は、岩手日報社が 2013 年 3 月に公表した調査結果である。災害の犠牲者 1,083 人が避難時に誰と一緒にいたかについて調べたものである。本人が要援護者だったとする割合が 16%、「要援護者がいた」(18.9%) は犠牲となったひとのうちの 18.9%が、避難時に災害時要援護者と避難を共にしており、そのうちの 8.8%が行政、警察、消防職員や民生委員、自主防・町内会役員、残りの 90.2%が一般住民である。この図 4-2 について性別に分けた集計はおこなわれていないが、災害時要援護者の周囲にいる人びとは、そうした人びとをケアすべき立場にることによって、避難時にそうした関係性に規定されたヴァルネラブルな状況におかれることになる。この点はケアとヴァルネラビリティの関係をよく示す点である。

#### 4-3-2 災害時要援護者とは誰か

災害時要援護者というときに、高齢者や身体に障がいのあるひとといった避難行動において確かに支障のありそうな人びとのみではなくて、広義での災害時要援護者、いわゆる「災害弱者」



に関する議論が、地域防災にとって重要である。国内だけではなく海外でも、災害弱者の問題が取り上げられている。例えば、災害の常襲地に位置する California Governor's Office of Emergency Service (2000: 2) では、「従来のサービス提供が十分になされない集団、防災や災害対応、災害復興において、一定基準の資源へのアクセスや利用が十分でない集団、身体的・精神的に障害がある個人、非英語話者の個人、地理的・文化的に孤立している個人、医学的な問題のある個人、ホームレス、耳が遠い高齢者、子ども」というふうに、災害弱者について、細かく規定している。海外では、エスニック・マイノリティの罹災状況も日本よりははつきりと現れることが多い。

しかし、高齢者、障がい者、子ども、妊婦、外国籍住民、旅客者、ホームレス、病気のある人、時に女性など、「災害弱者」とされる層自体が、非常に多様である。そのヴァルネラビリティを避難行動の時点のみに限定してしまうのは、事前の防災上の想定として、不十分である。さらに、ヴァルネラビリティの性質は、それぞれの層によって異なる。第2章でみたようにそれは自然災害の衝撃に対処する能力の差である。しかし「能力」と密接に関わるにしても、ヴァルネラビリティは、個人の社会的属性のみに規定されるものではない。近年、災害社会学の分野では、災害弱者のヴァルネラビリティは、単に個人の属性に起因するものというよりも、社会的かつ文化的な影響をうけているものであるという認識が高まり、田中によれば、「障害の有無や生理的機能状況といった個人的属性に帰されやすい災害弱者問題は、その発生の裏に社会構造的要因を持っている」（田中 2007: 137）。と同時に、同じ社会的属性にある人であっても一様に同じ害を被るといってもいいわけではない。

災害発生前という平常時からの、時として不可視化された社会的排除は、多様なかたちで、災害発生時という非常時に可視化される。広義の災害弱者問題は、災害リスクが単に自然的、人為的なものであるばかりか、社会的、文化的に構成されることを明確に示している。だが、国家・行政の災害弱者をめぐる議論や、災害弱者に対処する各アクターの間では、災害弱者支援の具体的方法のみに焦点を当てる傾向がみられる。トップダウン的に、災害弱者として一括りにされる層を「名簿」化されたものとして把握し、形式的な包摂が目標とされている（吉原 2008）。そうした形式的な対処だけでは、その背景にある社会的排除は不可視化されてしまう。

災害要援護者には高齢者、障がい者の他に、子ども・児童、妊産婦、外国籍住民、旅行者等、避難行動において単独では避難に困難を持つ者が含まれる。他方で「災害弱者」という言葉自体はタイムスパン的により広く、避難所生活や復興期における格差、不平等を社会的に経験する層を指しうる。災害時要援護者にしても災害弱者にしても彼／女らの日常的で身体的・精神的なケアを担っているのは、事実として「女性」が圧倒的に多い。災害弱者となりうるのはその本人のみではなくて、その本人のケアを担っている人びとである。

災害時要援護者・災害弱者の「名簿化」の議論に見られるような、地域社会<sup>18</sup>への、少なくとも

<sup>18</sup> 本稿でいう「地域社会」とは、広くても公立小学校区以内を想定した、「～地区」単位の範囲を指す。町内会・自治会（ならびに連合町内会・自治会）はそうした範囲内で組織されており、地域防災の文脈で扱われる「地域」も、イメージ災害等の非常時に徒歩で比較的短時間（15分程度）で往来でき、公園や公民館などのオープンスペースが一次避難所として指定されているような「地区」である。以降、地域という言い方で特に注記のない箇所については、このような狭い範囲を想定している。もちろん、農村部に行くほどに家屋間の距離は遠くなり近隣であっても車での移動を要する「地域」もあるが、災害時に何とか徒歩圏内で近隣の安否確認を出来る程度の範囲を念頭において議論を進める。なお、「ローカルであること」についての理論的考察は第2章でおこなっているので、本章では地域社会の社会学的定義はせずに進める。

も行政側からのトップダウンの「期待」は、あらゆる事柄に及ぶ。地域やコミュニティへの期待は、防災・防犯、災害復興、食、子育て・保育、介護、保健、医療<sup>19</sup>、福祉のあらゆる分野で変わらず高い。反面で、どのように地域でこれらの機能を強化していくのか、ということが課題であり続けてきた。東日本大震災を経てこうした課題は津波被災地においてもいっそう困難なものとしてあらわれている。一方ではハード面の施設の倒壊やそれぞれの資源の被災からの復旧さえも時間を要するなかで、他方では人口の大幅な減少と高齢化のさらなる進展が、津波被災地において以前から見られていたような課題に拍車をかけるようになっている。被災後新たにケアが必要な人びとは復興過程においても増加する。にもかかわらず、こうした地域の問題が議論されるさいに抜け落ちていくのは、災害弱者のケアの「担い手」の問題である。

女性と災害（地域防災）の問題にとって、災害発生時におけるケア労働の問題を（スタート地点としては）「女性の視点」として平常時から組み入れていくことが、そこでケアされている「脆弱性の高い人びと」への支援という意味においても必要である。この必要性は外部からのボランティアや NPO や、一つの地域ではなく距離的に離れた東京や仙台に拠点を置く支援団体の一つの限界も示している。そうした支援団体は、人びとの異なるニーズ——例えば父子家庭への支援、セクシュアルマイノリティの支援、難病を持ち在宅療養をせざるを得ない状況にいる人びとへの支援——のどれかに特化した活動形態を取りうるという点では、またそうする技術や人脈を有するという点で、無くてはならないものであるが、日常的に定期的に対面状況で、ケアをおこなっていくということには地理的な遠さは一つの障壁となる。否が応にも、地域というもの、地域内において多様な人びとの存在とニーズに配慮していけるような生活環境に期待せざるを得ない。そうしたケアにはその地域に拠点を持つ社会福祉協議会や行政がイニシアティブを取るにしても、地域住民との協働が必要である。

以下では、地域社会における防災面での期待が、どのように地域防災の場面に現れているのか、そして実際の地域社会の防災活動自体にどのように現れ、課題は何かということを郵送調査結果をふまえてまとめてみたい。そのなかで、女性の視点や災害時要援護者問題を、「地域社会」の問題に位置づけてみたい。

#### 4 地域と防災活動

まず、「地域」をめぐる現代的な状況についてふれておきたい。その上で、以下にその状況と、地域防災における災害時要援護者・災害弱者の問題の関連を考察する。国内の地域防災政策をみるときやはり「共助」やボランティアというような「支援」というテーマが議論され始めたという意味で 1995 年の阪神・淡路大震災は 1 つの転機といえる。日本は高度経済成長期に大きな災害

<sup>19</sup> 医療問題が地域社会と切り離せないものとなっていることについては、社会学の研究者でありつつ在宅ホスピス緩和医療・ケアのクリニックに勤務する立場から見た地域と医療の関係についてまとめている相澤（2013）を参照。緩和ケアの現場の動向やその仕事に従事する人びとの職務内容について、医療法人社団爽秋会（岡部医院）の併設研究所に勤務する相澤出氏、ならびに、故・岡部健医師を中心に組織されたタナトロジー研究会への参加から多くを教えられた。



に見舞われることなく戦後の復興をとげてきた<sup>20</sup>ことは、そうした高度経済成長の生み出してきた都市的な生活様式において、いかに住民の共助を引き出すかという議論につながっていく。都市の高密度化や高層化、交通網の複雑化、多数の帰宅困難者の支援といったことは近年国内で危惧されている南海トラフ地震において注目されるべき点であるし、特に都市部における住民交流の希薄さや地域的なつながり、「絆」の再生ということは、セーフティネットの構築の必要性として、「無縁社会」という言葉と共に今はや日常にありふれた現状把握である。

この「無縁社会」は、災害や犯罪にとどまらず広くリスクや不安<sup>21</sup>の問題として語られてきた。それ以外の事柄である保育ひとつをとってみても、児童虐待のリスク認知は度重なる、しばしば母親による虐待事件が報道されるたびに、ストレスや社会的孤立、地域のつながりの希薄化に、そのリスク要因が求められてきた。なかには福祉施設に相談に訪れていたり、三歳児健診のさいに保健師が育児不安の相談を受けていたり、民生委員が時々家庭を訪問できる距離にいたりしても、ネグレクト（育児放棄）につながってしまう事例がある。そうした母親のなかには外国籍である場合もみられ支援を求めているも事件に繋がってしまうことから、保育士教育でも「家庭支援」という科目が必修となっている。地域との関わりでは、児童福祉法では、地域子育て支援拠点事業<sup>22</sup>というかたちで、保育所に入所していない世帯に対する園庭開放や子育て相談をおこなう保育所が増えている。そのほか子育て「ひろば」というかたちで一般開放されている施設はNPO・ボランティアによって担われ、子育てによるストレスや孤立を防止して、児童虐待のリスクを軽減しようとするものである。

保育の場面以外でも、高齢者の孤独死や在宅ホスピス・緩和ケアの問題において、「地域」的なつながりは、さまざまな面で重視されてきている。21世紀文明研究委員会（2005）では、文部科学省の分類する「安全・安心」に関する項目が掲載されており、それらは大分類で「犯罪・テロ、事故、災害、戦争、サイバー空間の問題、健康問題、食品問題、社会生活上の問題、経済問題、政治・行政の問題、環境・エネルギーの問題」など多様なものである。こうした安全・安心をめぐる地域社会の再評価は、リスク社会における1つの傾向といえよう。

小松（2007）がBSE問題や化学物質による健康リスクといった「新しいリスク」について述べるように、日常のありとあらゆる事柄が「リスク」化されるなかで、「地域」というものもまた、そのリスク対処に対する集合的な努力がなされるべき場所として、想定されている。特に行政面からの地域社会への期待は、以下に見るような「町内会・自治会」「安全・安心」をめぐる政策や啓発活動において現れている。だが、そうした政策と啓発活動をいかに「女性の視点」と結びつけていくのかということになると、両者は十分に関連づけられてきたとはいえない。他のマイノリティとされる人びとの視点を組み込む仕方も、阪神淡路大震災以降でさえ、十分ではなく、東日本大震災を経てこんにちようやく、女性の視点のみならず、多文化共生といった住民の多様性に配慮した地域社会単位でのリスク管理の問題が前面に出てきている<sup>23</sup>。この点を町内会・自治

<sup>20</sup> 都市と危機管理について都市生活様式との関連で論じているものとして大矢根（2005）。

<sup>21</sup> 吉原（2013: 2）のまとめるように、雇用不安、健康不安、将来不安、老後不安、犯罪不安の感情の裏返しとして「安全・安心」への欲求が構造的なものとして生み出されている。

<sup>22</sup> 松本・永田ら（2011）参照。

<sup>23</sup> 仙台市青葉区片平丁小学校での近隣の留学生を交えた防災訓練の事例（「河北新報」2013年2

会に焦点をあててみていく。

なぜ町内会・自治会なのかというと、この日本における典型的な地域住民組織は、全国いたる場所にはりめぐらされており、隣近所という災害時に否が応でも関わりを持たざるを得ない関係性を基盤とした組織であるからである。実際この組織は、防災活動においても防犯パトロールにおいてもその主な担い手として考えられてきた。その例が「自主防災組織」であり、次節でみるような災害時要援護者の救助という課題である。学問的な立場からは、今日においても町内会・自治会を伝統や歴史の上に成立する「地縁」組織として見るか、それとも今日的な町内会・自治会の特殊性を強調するかという問題がある（伊藤 2008）。時代的な変化に応じて組織の性質も変化してきた。防災という視点から町内会・自治会が注目されるようになってきたのは阪神・淡路大震災の際に住民の多くが隣近所の人びとに救出されたことが明らかになったためである。

災害発生時の救援活動における地域住民による「共助」の柔軟性、重要性が明るみになるとともに、全国的に、そして東北地方の各地方都市においても、地域住民レベルでの防災基盤の構築が喫緊の課題とされるようになってきた。行政側からなされる「自主防災組織」（以下、自主防とする）結成の呼びかけはこうした動向を端的に示すものである。また、町内会等の地域住民組織の側も、防災機能の向上を自らの役割として意識せざるを得なくなってきた。本章で以下に参照する町内会自治会調査結果でも、町内会の役割および今後の課題として防災活動を挙げる町内会長が多く、防犯活動と並んで防災活動は「安心・安全まちづくり」の一環をなしている。

最初に自主防災組織について総務省消防庁（2011）の「自主防災組織の手引き」をもとにまとめたい。この手引きでは度重なる災害と今後予測される災害に言及し、そうした不安が高まるなかで住民の地域・近隣とのつながりや結びつきの必要性が再認識されていることにふれている。

特に阪神淡路大震災では、生き埋めや閉じこめられた際の救助が、自力や家族、友人隣人によりおこなわれた割合が全体の9割以上を占めるというデータが提示されている。自主防の定義を「自分たちの地域は自分たちで守る」という自覚、連帯感に基づき、自主的に結成する組織」（総務省消防庁 2011: 6）とし、その根拠を災害対策基本法第5条の第2項に求めている。全国的な組織数の推移は図4-3の通りであり、確かに年々増加していることが読み取れる。自主防災組織は9割以上が町内会・自治会を単位として結成されており、災害による被害を予防し、軽減するためのおこなう自主防の日常的活動として以下の項目が挙げられている（総務省消防庁 2011: 19）。

#### (1) 日常活動

防災知識の普及啓発、地域の災害危険の把握、防災訓練、個別訓練・総合訓練の実施  
防災資機材等の備蓄及び管理

#### (2) 災害時の活動

情報収集・伝達、出火防止、初期消火、・救出・救護、避難、避難誘導、避難所の管理運営方法、給食・給水

---

月14日）はその萌芽的事例である。

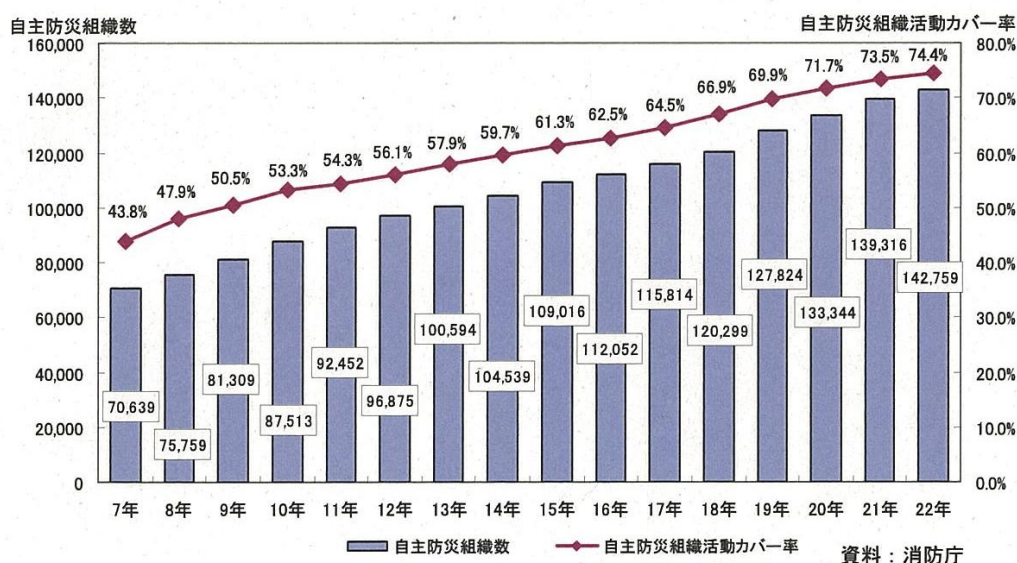


図 4-3 自主防災組織等の推移（内閣府『自主防災組織の手引き』より転載）

自主防災組織は、平常時からこのような活動をおこなうことによって、災害時の救援活動や支援活動を確実にすることを目指すことがめざされている。ただし「ペーパー自主防」と揶揄されるように、自主防の日常的活動がほとんど行われていない場合もある（大矢根 2008: 292）。すなわち形だけの自主防であり、名目上組織化されていても、実際の活動の担い手が限られており組織としての活動が難しいのが、現状であり続けてきた。さらに、『自主防災組織の手引き』（総務省消防庁 2011）と、浦野（2008: 280-3）によれば、自主防災活動は古くは消防団や自治体消防の歴史にまで遡る。そして、特に 1980 年代前後の静岡を端緒に、東海地震に備えた自主的な防災活動が、国の地震防災対策の一環として重要視され、町内会等の地域住民レベルでの防災活動が、「消防防災行政と深く関わるかたちで」「自主防」の活動として「組織化」されてきた。本来それぞれの地域の特性に根ざしていた多様な防災活動が、自主防の活動として全国一律的に定義される活動へと変容してきた。そして今日にいたるまで、行政の呼びかけに応じて、町内会等の単位で自主防が結成され、相次ぐ震災の発生はこの組織の必要性をますます認識させる結果となった。けれども、阪神・淡路大震災では、自主防が「防災活動や救助活動に従事することはきわめて少なく、大部分は避難所における被災者の救援活動にあたり」ており（倉田 1999: 280）、災害の全てのフェーズや場面において、強い力を発揮したわけではない。東日本大震災では、町全体が大きな被害を受けた市町村もあり、その活動の困難さは容易に推定できる。今後もまた、この組織についてはさまざまな課題が提示されていくと思われる。

阪神淡路大震災の段階での課題は、(1) 自主防と地域内の他組織・他機関との連携の難しさ、(2) 地域の防災活動と切り離せない福祉活動との協働からなる「防災福祉コミュニティ」構築の重要性（倉田 1999）、(3) 自主防リーダーの高齢化や若年層の参加、(4) 日常レベルの防災活動の活発化および防災意識の高揚、(5) 小学校区単位ではなく町内会自治会等より狭い範囲の結成が良いという規模の問題などである（倉田（1999）、清水・西道ほか（2005）、大矢根（2008）、浦

表 4-1 調査実施の概要

	仙台市調査	山形市調査	青森市調査
調査対象	市内全町内会・自治会会長	市内全町内会・自治会会長	市内全町内会・自治会会長
調査方法	郵送法	郵送法	郵送法
実施期間	2005年1月20日～2月20日	2007年3月1日～3月18日	2008年3月1日～3月31日
調査内容	町内会の組織構成、会計、活動内容、会長の属性、防犯活動、防災活動	仙台市調査で用いた項目を修正改編した項目	仙台市・山形市調査で用いた項目を修正改編した項目
回収率	85.3% (1170/1371)	67.6% (371/549)	56.2% (231/411)

※回収率＝（回収票数／全町内会数）

野（2008））。

本稿のテーマに即するならばこうした課題だけではなくて、東日本大震災のように広域型複合型の災害で、多様なニーズの現れている災害における、地域の「女性防災リーダー」の少なさが、女性の視点や女性の視点を介在した意味での生活弱者とされる人びとの視点、排除されがちであるマイノリティとされる人びとの視点の不在へと連続的である。こうした課題や反省に関して、今日、各地の自主防の多様な取り組みが事例に即して紹介され研究されている<sup>24</sup>。けれども、個別具体的な事例の検討に加えて、自主防災活動の全体的傾向をつかむ調査研究もまた、更なる積み重ねを要している。

本節では、東日本大震災以前の自主防の取り組みの特徴についてアンケート調査として尋ねたものを参照し、地域防災の調査当初からの課題と、今後の課題を考察する。ここでは、2005年～08年にかけて東北都市社会学研究会（代表 吉原直樹教授・現大妻女子大学）が、仙台市、山形市、青森市の全単位町内会・自治会の会長に対して、郵送法にて実施した調査結果を用いる。青森市・山形市・仙台市で行った町内会自治会調査結果<sup>25</sup>をもとに、自主防を有する町内会と、自主防を有さない町内会における防災活動の現状を、それぞれの都市間で比較するとともに、地域内における防災活動と他の組織との連携の可能性を検討した調査結果を参照し、東北の三市における地域防災の状況を概観する。表 4-1 は、用いた調査の実施概要である。この調査のうち防災に関する結果をみていく。まず、分析のために、三市内の全町内会で調査票を回収できた町内会（仙台：1170 件、山形：371 件、青森：231 件）のうち、町内会単位で自主防を有する町内会、および連合町内会単位の自主防に加入している町内会の一覧を、各市の協力を得て参照した。そして分析に反映させ、表 4-2 に示すように三市ごとに自主防を有する町内会、有しない町内会に分類した。みての通り、仙台市では「あり」の町内会が 95.0%と高く、山形市では「なし」（49.6%）と「あり」（50.1%）がほぼ同数であり、青森市では「なし」が 82.3%と高い。仙台市で「あり」の町内会、山形市で「あり」と「なし」の町内会、青森市で「なし」の町内会の 4 つの類型を作成し、それぞれの類型間で、防災活動の現状と他組織との関係に差がみられるかどうかを検討す

<sup>24</sup> 「女性リーダー」の事例では内閣府男女共同参画局（2011）を参照。

<sup>25</sup> 筆者は山形市と青森市調査の実施と集計に参加した。

表 4-2 三市における自主防を有する町内会・自治会の比較

	仙台市		山形市		青森市	
自主防なし	58	5.0%	184	49.6%	190	82.3%
自主防あり	1,112	95.0%	186	50.1%	35	15.2%
不明	—	—	1	0.3%	6	2.6%
合計	1,170	100.0%	371	100.0%	231	100.0%

表 4-3 平常時の活動

準備呼びかけ	48	25.3%	52	28.3%	93	50.0%	547	49.2%
備蓄すすめ	24	12.6%	30	16.3%	46	24.7%	400	36.0%
倒壊防止	13	6.8%	11	6.0%	22	11.8%	398	35.8%
地震保険	8	4.2%	1	0.5%	5	2.7%	36	3.2%
連絡方法決定	21	11.1%	19	10.3%	51	27.4%	321	28.9%
避難場所決定	87	45.8%	83	45.1%	115	61.8%	736	66.2%
啓蒙活動	12	6.3%	23	12.5%	74	39.8%	368	33.1%
訓練／講演参加	40	21.1%	37	20.1%	96	51.6%	555	49.9%
高齢世帯把握	83	43.7%	87	47.3%	116	62.4%	604	54.3%
その他	2	1.1%	12	6.5%	16	8.6%	58	5.2%
何もせず	69	36.3%	52	28.3%	28	15.1%	111	10.0%

るとともに自主防の日常的な活動について比較した。なお、「不明」の町内会は分析から除外した。

各類型の町内会が平常時からこういった活動を行っているのかを示したのが表 4-3 である。ここでは、「災害時に備えて具体的に取り組んでいる対策」を複数回答で尋ねた。何らかの対策が取られている割合は、一様に「自主防あり」の方が高い。ただし、「地震保険」のみは、「自主防あり」と「自主防なし」では差が見られず、いずれも 5%と低い。反面で「何もしていない」をみると、青森市の「自主防なし」の町内会において他の類型よりも高い割合（36.3%）であり、仙台市に限ってみると、仙台市の「自主防あり」の町内会において「備蓄のすすめ」（36.0%）が高い割合を示している。自主防を組織することには、防災活動を活発化する可能性がみられる。

さらに「自主防あり」と「自主防なし」（以下、「あり」と「なし」と表記）で 15%程度の差があるのが、「準備の呼びかけ」「連絡方法決定」「避難場所決定」「啓蒙活動」「（市の）訓練／講演参加」「高齢世帯把握」である。青森市の「なし」と山形市の「なし」ではこれらの項目に差はみられない。山形市の「あり」と仙台市の「なし」では、「倒壊防止」（山形 11.8%、仙台 35.8%）以外には目立った差がない。11 項目のうち、啓蒙や訓練／講演は市からの要請で行う場合が高い項目であり、こうした項目において「あり」の町内会・自治会の活動割合が高いことを見ると、

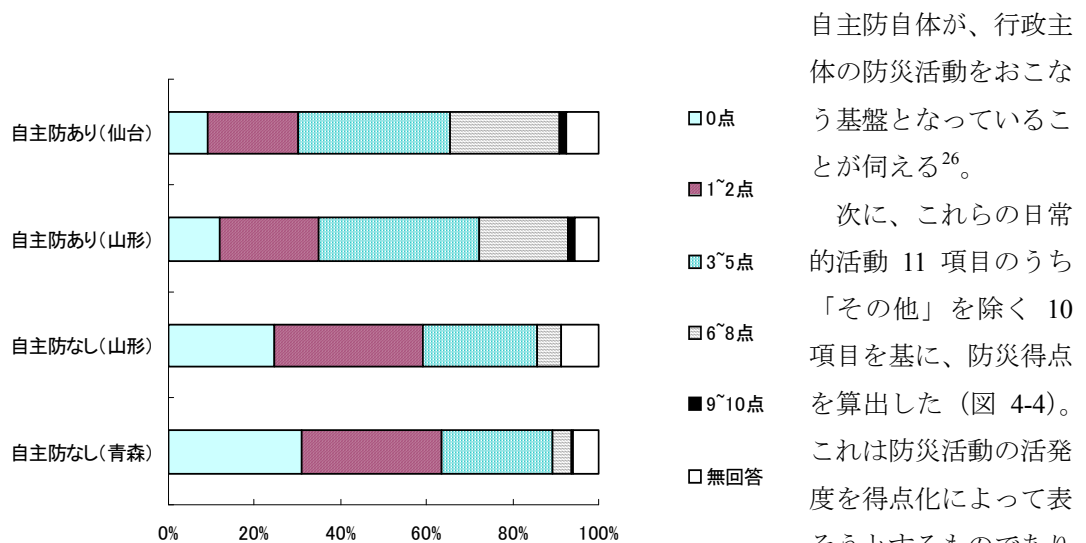


図 4-4 防災得点

自主防自体が、行政主体の防災活動をおこなう基盤となっていることが伺える<sup>26</sup>。

次に、これらの日常的活動 11 項目のうち「その他」を除く 10 項目を基に、防災得点を算出した (図 4-4)。これは防災活動の活発度を得点化によって表そうとするものであり、防災活動の内容よりもどのくらいの種類の活動がなされているかそ

の活動の種類の高さを、「活発度」として算出したものである。すると、0 点は、青森市の「なし」(31.1%) において高く、6~8 点は仙台市の「あり」(25.4%) および山形市の「あり」(21.0%) において高くなっているが、9~10 点と高得点になると、仙台市の「あり」(1.4%) と山形市の「あり」(1.6%) においてもわずかである。これは前述の「地震保険」や「倒壊防止」という対策の割合が三市において低い割合になっていることと関連する。すなわち、ハード面での対策が三市において一様に割合が低いことが、防災得点をも引き下げ、自主防を有し防災活動を活発に行っている町内会の得点が 10 点に満たない要因であろう。

続いて表 4-4 は、町内会単位での防災訓練の実施状況である。「行なっておらず、いずれ行ないたい」の割合は三市ともに 35% 程度であるが、参加者の内訳を問わず、ひとまず行われているものを足し合わせると、青森市の「なし」で 11.6%、山形市の「なし」で 13.0%、山形市の「あり」で 38.2%、仙台市の「あり」で 47.7% であり、自主防が「ある」方が行なわれている割合も高い。

しかし、こうした町内会単位の防災訓練も「防災活動といえば防災訓練」といったようなステレオタイプに基づいて行われている可能性があるし、限られた会員しか参加や見学をしていないということは、例えば障がいを持つ人びとや、日中に働いている人びと、地域活動に他の事情で参加しづらい人びとの参加が困難であるということを示している。

平常時から社会的に排除されていたり、社会的ネットワークに組み入れられにくかったりする層が、「脆弱な人びと」の典型なのであり、行政主導型の防災訓練をおこなうだけでは、当然のことながら、非常時の避難生活において、こうした人びとへの配慮や保護が十分におこなわれるこ

<sup>26</sup> ちなみに、仙台市調査・山形市調査・青森市調査は、いずれも連合町内会(仙台)や町会連合会(青森)の後援で行っているが、回収率に大きな差がある(表 4-1)ことを考えると、連合町内会と町内会の関係、行政と町内会の関係に三市間で違いがあることが伺える。行政や連合町内会との関係が密である方が、行政による指導が円滑になされ活動を行いやすいと考えられよう。

表 4-4 防災訓練の実施状況

	自主防なし (青森)		自主防なし (山形)		自主防あり (山形)		自主防あり (仙台)	
行い、数多くの会員が参加、見学	7	3.7%	3	1.6%	20	10.8%	183	16.5%
行い、熱心な会員が参加、見学	5	2.6%	5	2.7%	24	12.9%	※	※
行うが、参加見学会員は非常に限られる	10	5.3%	16	8.7%	27	14.5%	347	31.2%
行っていない、いずれ行いたい	70	36.8%	65	35.3%	66	35.5%	365	32.8%
行っていない、行う予定なし	22	11.6%	35	19.0%	11	5.9%	95	8.5%
その他	—	—	3	1.6%	4	2.2%	77	6.9%
無回答	76	40.0%	57	31.0%	34	18.3%	45	4.0%

とを期待できない。けれども、山形市の「あり」(10.8%)と仙台市の「あり」(16.5%)で数多くの住民による参加見学の割合もわずかながら見られ、こうした町内会がこういった属性をもった町内会なのかについてはさらに検討を有する。

さらに、防災活動に関する行政側からの指導の例として、防災マップやハザードマップ(災害危険予想図)の配布が挙げられる。災害時に大きな被害が予想される地域をマッピングしたものであり、危険箇所に関する市内の広域地図として行政が作成し、公開している。しかし広域地図であるため、町内会が属する地域ごとにより細分化された詳細な地図があった方が緊急時には役に立つと考えられる。そうした地図を作成している自主防はどの程度あるのだろうか。そこで表4-5が、防災マップやハザードマップ(災害危険予想図)の所持率およびその作成主体である。作成主体は行政である割合がいずれも高いが、ハザードマップを作成主体は問わずひとまず「持っている」割合を足し合わせると、青森市の「なし」で35.3%、山形市の「なし」で76.6%、山形市の「あり」で77.4%、仙台市の「あり」で36.8%となり、山形市における所持率が他の都市にくらべ、自主防「あり」「なし」に関わらず高いことがわかる。また、自主防の多い仙台市(仙台「あり」)の所持率は、少ない青森市(青森「なし」)と大きな差がない。しかし、作成主体別にみると、「行政が作成したもの」が山形市において「あり」「なし」に関わらず57%程度と高い。同市では「行政の指導の下作成」も11%~13%である。山形市では行政が作成したものが広く配布されている可能性が伺える<sup>27</sup>。

ここまで、防災活動が行政側からの「トップダウン」型でおこなわれている現状を示唆しつつ、三市間の比較を行ってきた。このトップダウン型の防災活動、町内会活動については、吉原(2008)も指摘するところである。では、それぞれの市の町内会と行政との関係はどのようなになっているのか。表4-6に行政との関係について示した。「積極的に協力」が青森市の「なし」(47.7%)と山

<sup>27</sup> 山形市については、聞き取り調査からも山形市内の町内会と連合町内会の関係が、新市内において密であることが分かっている。山形市において、自主防「あり」の町内会の割合は、新市内の方が高く(新市内で78.5%、旧市内で21.5%)、そうした背景が行政ないし連合町内会と町内会・自治会との関係を規定し、こうした地図の普及・配布を促進しているのではないかと推察される。

表 4-5 防災マップ・ハザードマップの所持率と作成主体

	自主防なし (青森)		自主防なし (山形)		自主防あり (山形)			自主防あり (仙台)	
独自で作成	5	2.6%	5	2.7%	13	7.0%	持っている	409	36.8%
行政の指導下作成	5	2.6%	24	13.0%	22	11.8%			
行政作成したもの	39	20.5%	105	57.1%	106	57.0%			
独自で作成、行政の指導で作直し	—	—	1	0.5%	1	0.5%			
行政の指導で作成し、独自に作り直し	3	1.6%	1	0.5%	1	0.5%			
行政が作成、独自作り直し	2	1.1%	5	2.7%	1	0.5%	持っていないが見たことがある	307	27.6%
持っていないが見たことがある	22	11.6%	9	4.9%	12	6.5%			
持っていないが、聞いたことがある	42	22.1%	9	4.9%	6	3.2%			
見たこと聞いたことない	32	16.8%	7	3.8%	1	0.5%	見たことないが聞いたことがある	141	12.7%
わからない	25	13.2%	8	4.3%	1	0.5%	見たこと聞いたことない	84	7.6%
無回答	15	7.9%	10	5.4%	22	11.8%	見たこと聞いたことない	84	7.6%
							わからない	58	5.2%
							無回答	113	10.2%

形市の「なし」(48.4%)にくらべて、山形市の「あり」(57.5%)でやや高い傾向にあるが、「義務として協力」も含めると青森市と山形市では差はみられない。仙台市調査では用いた質問項目は違うが、仙台市の「あり」(70.7%)では、積極的に協力しているという割合が高い。類似の設問として、表は示さないが、「行政からの仕事依頼」を町内会の役割として、「このまま継続」するとしている割合は、青森市の「なし」で70.5%、山形市の「なし」で73.9%、山形市の「あり」で83.9%となっており(仙台市調査では尋ねていない)、行政からの依頼については、山形市の「あり」でやや高い傾向にあるが際立った差ではない。行政への協力は積極的にせよ、義務としてにせよ、全体的に高い。であれば、防災活動のマニュアルとして、多様性への配慮という項目を周知していくことは、啓蒙という点では重要であるし、一定の伝達の意義はあると考えられる。

最後に、他の活動や、町内会・自治会以外との連携という、地域防災にとっても、東日本大震災以降、今後重要になってくる事柄について尋ねた項目についてまとめる。図4-6は、町内会の役割として今後促進・継続するものを尋ねた結果である。町内会の各役割について「さらに促進」「このまま継続」の割合を足したものを山形市・青森市別に示した。仙台市調査ではこの質問はしていない。図4-6をみると、他組織(警察、学校、民生委員)との連携は、山形市・青森市間で差は見られない。すなわち、他組織との連携については、自主防が「あり」でも「なし」でも一様に高い。つまり、多組織との連携の必要性は自主防の有無に関わらず強く認識されている。ただし、「自然災害への備え」を今後促進・継続していくというふうに答えている、つまりそのように町内会・自治会の役割を認識している項目については、山形市の「あり」(73.7%)が、山形市の「なし」(42.4%)と青森市の「なし」(34.2%)と比べ高い。また、「防火対策」についても



表 4-6 行政との関係

	積極的に協力	果たすべき義務 として協力	最低限のこと のみ協力	原則として協力せ ず	無回答
自主防なし (青森)	85	78	18	6	3
	44.7%	41.1%	9.5%	3.2%	1.6%
自主防なし (山形)	89	81	10	2	2
	48.4%	44.0%	5.4%	1.1%	1.1%
自主防あり (山形)	107	71	5	2	1
	57.5%	38.2%	2.7%	1.1%	0.5%
	必要な情報なので 積極的に協力	必要な情報とは 思えないが協力	定期配布物の み	会長が必要と判断 したもののみ	無回答
自主防あり (仙台)	786	46	114	41	125
	70.7%	4.1%	10.3%	3.7%	11.2%

山形市の「あり」(83.3%)、山形市の「なし」(61.4%)、青森市の「なし」(48.4%)で、山形市の「あり」において高い。自主防を有する町内会の方が消防や防災役割を強く感じていることが分かる。結果をまとめると、自主防を有する町内会において、防災訓練の実施率が高いことが示された。けれども、防災活動の中身をみると、行政側からの呼びかけでなされる活動の実施率が自主防「あり」で高いとはいえ、参加者は限られていることが分かる。ここで参照にしたアンケート結果によると、調査当時の町内会・自治会長である人の属性はその9割が男性であり、町内会・自治会の防災活動に対してもこういった性別による偏りと、参加者による偏りは、特に「脆弱な人びと」の参加を促すことには働かないであろう。とはいえこの調査は各市内の町内会・自治会長に対するアンケート調査という形式を取ったことに注意が必要である。

例えば、個別に、障がい者、高齢者等に焦点をあてた防災活動や、避難所運営の予行練習として男女別の更衣室の設置を訓練として行っている町内会・自治会、障がいのある子どもを積極的に防災活動へ参加させている町内会・自治会はある。その個別の取り組みこそ、地域特性だといえるし、災害時のヴァルネラビリティの軽減に資するものである。地域ごとに異なる仕方での防災活動が可能であるため、行政主導型のひとまず防災訓練とハザードマップ所持を促すというやり方以外に、その地域に独自の取り組みを進めていくことは重要である。ただし、次節に述べるように「事前」対策だけでは想定外の事態に対処することはできないため、「事後」対応をいかに柔軟におこなっていくかという方向からの議論が必要である。

さらに、高齢者や障がい者、子どもや妊婦といったヴァルネラブルな「層」については、平常時の地域社会において、社会的なつながりから排除されていないことが、災害時の救援活動や避難生活における支援活動をおこなううえで重要である。そのため、町内会・自治会と他の組織（福祉施設等）との連携・情報交換が、災害が生じる前から、こうした人びとの支援という意味で求められる。自主防「あり」の町内会において、他組織との連携を町内会の役割として意識している割合は、「なし」の町内会と同程度であり、連携を意識する割合は自主防の有無にかかわらず高

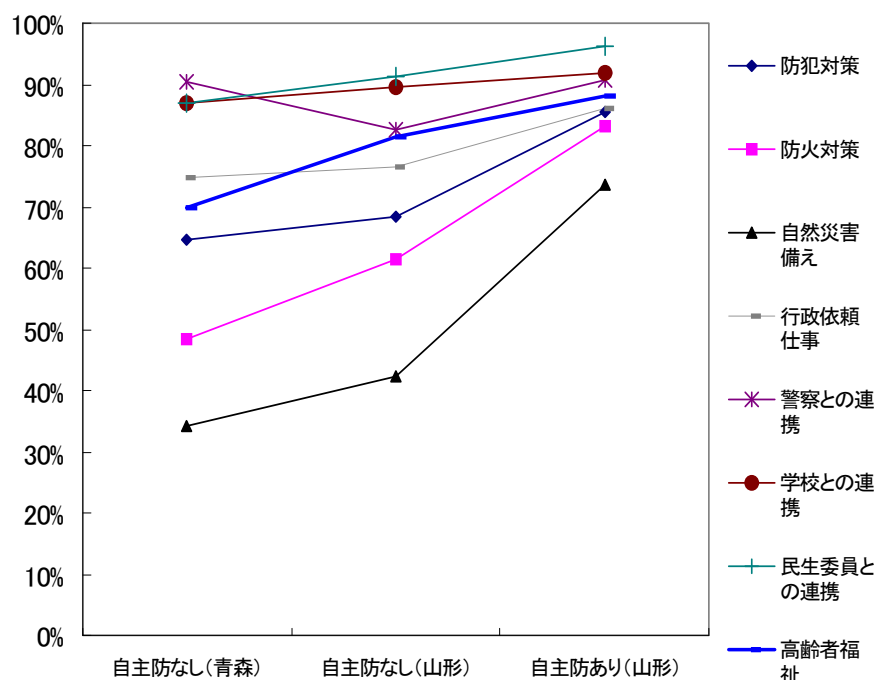


図 4-6 町内会の役割として促進・継続するもの

いことが読み取れる。災害のみではなく、高齢者の孤立や要介護の単独世帯、共に介護を要する夫婦のみの核家族世帯の増加など、高齢社会や核家族の増加、政府による在宅ケアの推進といった現状とあわせて、「地域」単位のセーフティネット構築の課題が認識されているからであろう。

災害に着目すると、自主防災活動と地域社会の平常時の活動を結びつけていくようなモデルの1つに「防災福祉コミュニティ」がある。防災福祉コミュニティとは、阪神・淡路大震災ののちに倉田（1999）により構想されたモデルである。「市民、事業者及び市の協働により、地域福祉活動と地域防災活動との緊密な連携を図りつつ、これらの活動に積極的に取り組むコミュニティ」（倉田 1999: 188）を指し、平常時から防災活動と福祉活動の連携<sup>28</sup>、平常時には福祉活動を進めながら緊急時には災害対応をおこなうことを目的とした連携が目指される。この連携の意義は、倉田（倉田 1999: 189）によれば、災害時要援護者とされる高齢者や障がい者への支援、「災害弱者対策（福祉活動により得た災害弱者情報に基づく救出救護・避難誘導などの計画策定、福祉活動（友愛訪問）などの機会を活用した防災指導など）」、「福祉と防災の連携（福祉活動（ふれあい給食会など）の機会を活用した防災指導など）」、「大規模災害対応（学校等の避難所における生活支援活動など、災害発生時の防災活動等の連絡調整）」としてまとめることができる。課題としては、「住民の中の若手層をどのようにして防災活動に参加させるか」、既存の組織とどう統合するか、資金の問題（倉田 1999: 196）が指摘されている。個人情報保護の課題とともに、東日本大

<sup>28</sup> 平常時の防災活動と高齢者福祉との関連については、「災害弱者居住マップ」の作成等の興味深い事例は、仙台市消防局からも紹介されている。このマップは要介護者や一人暮らしの高齢者の情報を図示したもので、日頃から民生委員や児童委員がそうした世帯を訪問している。

震災以降の今日でも十分に新しい課題である。

けれども、そうした防災福祉コミュニティにおいても、誰がケアを担うのかという点については明確ではない。そもそもそうした観点から構想されたモデルではない。福祉職従事者の有償労働が念頭におかれているのは確かである。そうした福祉職従事者の人びとの知識や経験、情報を自主防災組織と共有していくことは確かに重要である。それに加えて無償労働のケアと地域防災の関係をどのように課題として提起していくかもまた重要である。

すなわち、地域社会における福祉と防災の連携にとって、「女性の視点」を組み入れていくことは、ケアされている人びとへの支援という意味でも重要である。しかし、この「女性の視点」を地域社会にどのように組み入れていくかということは、こうした地域防災に関する社会的議論でこれまで取りあげられることは少なかった。高齢者や障がい者という属性が防災政策面でクローズアップされることの多い属性であるにもかかわらず、彼／女らをケアすることの多い「女性」という属性に焦点をあてたかたちでは論じられてこなかった。

平常時から、災害時に避難所となる「学校」との意見交換や、保育所、高齢者施設、障がい者施設との協力体制、地域内におけるさまざまな事業所や商店などとの緊急時の避難行動に関する共通認識の構築、警察や町内の交番との情報交換・連絡体制、町内の診療所との協力体制が目指されていれば、確かに緊急時の救援活動も行いやすいと考えられる。ただし、この問題が性別中立的に語られていく以上は、「女性の視点」は素通りされてしまうのではないだろうか。最後に、この問題とあわせて、東日本大震災以降の地域防災の課題を、災害時要援護者・災害弱者へのケアという観点から<sup>29</sup>、まとめたい。

## 5 「ニーズの多様性」と女性の視点・地域防災

「女性の視点」論は、明確には災害時要援護者・災害弱者とされてこなかった女性であっても、ジェンダーによる被害が、多様なかたちで現れることを提起している。それはどの性別にも普遍的な被害なのではなくて、まさに女性の被害というように性別ごとに異なる災害被害を示すものである。特に、女性の視点からの避難所運営は東日本大震災において新聞記事などのメディアでも多く取りあげられるようになった<sup>30</sup>し、「防災女性リーダー」育成講座の開催も仙台市内で見られる。女性の災害被害と経験の記述は、明確な社会的弱者や災害弱者でなくとも、その時々々のニーズは多様であるということの事例となっている。確かに、生理用品やコンタクトレンズ、ピル、アレルギーの薬、粉ミルク、紙おむつ、化粧水やリップクリームなど物品1つをとっていても、その必要度と緊急度は異なる。さらに日常生活に大きな支障となりうる物流の障害に端を発するニーズもあれば、避難所での体感不安やプライバシーというようにジェンダーの差に端を発する

<sup>29</sup> 地域社会と災害については、社会学でも高台移転や震災遺構、復興まちづくりなどの論点がありうるしそうした論点は今日的な課題であるけれども、本節は、その全てについてではなく、地域防災の中でも災害時要援護者・災害弱者のケアに焦点を当てる。本稿がヴァルネラビリティとケアをテーマにしたものであるがゆえに、そのヴァルネラビリティとケアが実際に交差するところとして、「地域」防災を考察する。

<sup>30</sup> 特に「河北新報」は4月13日の段階で「避難所生活長期化 女性困った 女性記者が現状ルポ」という記事を掲載している。

ニーズ、ケアすべき相手がいるために復職や求職活動ができない、女性の雇用の場がないというニーズ、など多様である。問題は、誰にどんなニーズが現在生じているかということになると、その都度把握していかなければならないことである。ニーズ把握はケアの場面で欠かすことのできない実践であるが、本稿との関係ではこの「ニーズ」はどのように位置づけられるだろうか。

広域的で複合型の大災害は人びとの心身面に多様なニーズを生み出し、一面ではその予測不可能性は顕著であって事前の災害発生前にあらかじめいつ誰に生じるのかという意味で「特定」されないニーズを含んだ多様なニーズが事後の災害発生後の長期化する復旧・復興過程に顕在化する。同じ地域に生活してきた住民個人個人であっても、その時々にもつニーズは想定以上に多様であって、誰がいつどのようなニーズをもつかは予測困難であり、東日本大震災でも、現段階で誰が何に困っているのか、そのニーズをどこにつなげばいいのか、被災した人びとはどこをその都度頼っていけばいいのかは明確でなく、支援のすき間を生み出している。この多様なニーズは、確かにリスク問題とも確かに重なるが、より「ケア」の文脈に近づけるならば、「ニーズ」という言葉の方が適切であるだろう。

「女性の視点」論のように、人びとのニーズを把握しようとするとき、何が排除された視点であるのか、現状として誰にどのようなニーズがうまれているのかをきめ細やかに把握していくことが、事後の災害対応にとって重要である。ここで、Wisner et al (2004: 11) の「ヴァルネラビリティ」とは「自然災害のもたらす衝撃 (impact) に未然に備えたり、その衝撃に対処したり、その衝撃に抗ったり、その衝撃から回復する能力 (capacity) を規定するような個人や集団の特徴ならびに個人や集団の状況 (situation) の特徴」であるという定義に依拠して、このニーズの問題は次のように整理できる。特にこの定義にあるような「能力を規定するような」個人・集団の「特徴」や「状況」に注目したい。

個人の受ける災害被害や被災経験について、その個人の社会的属性に規定的な側面は、まさに社会学的（部分的には社会統計的に）に記述できる。被災状況は年齢や性別（ジェンダー、セクシュアリティ）、社会階層や人種や国籍、エスニシティといった社会的属性を反映するし、避難時や生活再建のためにアクセスしうる各種資源は平等に配分されるのではなく、社会的属性により不均等に配分されるという主張は真新しいものではない。けれども、「ヴァルネラビリティ」の議論、また災害時の被害と「ニーズの多様性」に関する議論は、災害時要援護者というカテゴリーや他の多様な社会的属性を考慮してあらかじめ予測可能な、いつ・誰の・どのようなものかを「特定」できる「ニーズの多様性」のみではなく、「状況」という要因も加味して予測不可能なニーズ（上述の意味で「特定」されないニーズ）についてさらに展開できるのではないだろうか<sup>31</sup>。すなわち、社会的属性は確かに規定的であると考えられるが、状況の持つ曖昧さや不確実さもこの定義には含まれている。二元的ではなく、状況の変数も相まっていわば「スペクトル」的に被

<sup>31</sup> 「我々がヴァルネラブルな人びとという言葉で意味するのはより危険に直面している人びとのことであって、一つのスペクトルの上の「悪い」方の位置にいる人びとのことである」(Wisner et al 2004:12) という記述からは「ヴァルネラビリティ」について社会的属性に規定的な側面は強いにしてもそれでも「この社会的属性に属する人びとならば安全」だと「リスク」層と「安全」層をシンプルに二分しているのではないことが伺えるし、ニーズをまさに単なる連続線上で変動するのではなくて、その都度に多様な仕方で現れていくものとして把握することができる。

害やニーズは時間的に、その都度変動するのである。

事前に特定されるニーズ、事前には特定されず事後に顕在化し「発見される」ニーズのそれぞれの側面を含む「ニーズの多様性」は、まさにヴァルネラビリティが人びとに不均等な仕方で現れるさいの、一方では社会的属性規定的な側面（少なくとも社会的属性に規定的であると「説明」できる側面）と、他方では、状況依存的な側面を示している。「女性の視点」論は前者の社会的属性に規定的な側面を第一にジェンダーという側面から可視化しようとするものであるが、「女性とヴァルネラビリティ」の関わりもまた、一面的に女性をいついかなる時も弱いものであるというような意味での関わりではない。ヴァルネラビリティは本来、状況依存的な側面も含みつつ、その人がそのときにたまたま置かれていた社会的状況、ケアをするべき相手がいた、子どもが小さかった、DVの被害を受けていた、不安定な雇用状況であったという状況などによって、強まったり弱まったりするため、性別やジェンダーという観点からは、同じ「女性」であっても、その被害は女性同士で差異のない「同じ」ものではない。そうであるがゆえに、女性支援というかたちで個別具体的な支援活動や悩み相談がおこなわれるべきである。さらに、「女性の視点」論は、被害が個別具体的な身体レベルで生じてくることを明確に示す議論であることは、第3章で述べた。確かに、女性の被害は、ジェンダー格差の問題として事前に対処し予防し、避難所での女性への配慮のように悪化させないように配慮されるべきという意味で、地域防災に関する実践上の課題として重要である。しかし、女性であればこうした被害やニーズがあるだろうという予測だけでは不十分であり、その都度、個別具体的にケアされていかねばならない。

これと同様のことは、「災害時要援護者」「災害弱者」対策にもあてはまる。災害時要援護者名簿という形式で、名簿化していても肝心の共有化ができない、名簿を共有していたとしても個人情報保護への過度な配慮<sup>32</sup>から、公開されないということがある。また、確かに、避難行動においてでさえ、自分以外の人を救助し保護することは困難であるが、それ以降の避難生活や仮設住宅での生活、復興過程における長期的な生活の場面での「災害弱者」となっていく人びと、そうした人びとの多様なニーズ、被災という状況に現れるヴァルネラビリティに端を発するニーズへの応答とケアについては、地域防災の枠組みではこれまで十分に語られてこなかった。近年では、緊急時における災害情報の伝達の方法と災害弱者としての情報弱者の問題（田中・標葉・丸山 2012）や、ぼうさいタッグ、クロスロードや「地域防災といわない防災」などのワークショップ・体験型の地域防災（矢守・渥美編 2011）や障がい者や高齢者参加型の防災訓練についてさまざまな取り組みが紹介されたり議論されたりするようになっている。つまり緊急時のフェーズに焦点を当てた、避難や想定されるリスクに関する地域防災（田中 2013）についての危機管理的な議論

<sup>32</sup> 実際、要援護者情報の共有は、災害時などの緊急時においてやむを得なく行われる場合には個人情報保護法には抵触しないことが定められている。にもかかわらず、多くの場合は個人情報保護への配慮が足かせとなり、ボランティア団体や他部局に対して名簿を公開できないことが多い（認定NPO法人ゆめ基金 2013: 10-11）。「個人情報保護法令は個人情報を有効に活用しながら必要な保護を図ることを目的としており個人情報の有用性を理解し、国民一人ひとりの利益となる活用方策について積極的に取り組んでいくことが重要となっている」「福祉目的で入手した個人情報を本人の同意を得ずに避難支援のために利用することや、避難支援に直接携わる民生委員や自主防災組織等に提供することについて、要援護者との関係では、基本的に「明らかに本人の利益になるとき」である旨示されている。同時に、提供される側の守秘義務の仕組みを構築しておくべきである旨も示されている」（認定NPO法人ゆめ基金 2013: 10-11）。

からみた「災害時要援護者」や「災害弱者」についての議論が増えている。しかし長期化する被災生活における広義での「災害弱者」とそのヴァルネラビリティへのケアの問題についての議論は、阪神・淡路大震災以降からも、地域防災と結びつけられて多く語られてきたとは言えない。しかもそこに「女性の視点」や多様性配慮の視点が結びついてきたとは言えない。

なお阪神・淡路大震災の事例から、ボランティア活動に焦点を当てて長期的な「自立支援」を論じている似田貝編（2008）は、社会学の分野では、「支援者」の側の観点から、ヴァルネラビリティとケアのそれぞれ重なる事例について災害研究として捉えている数少ない研究である。

神戸市長田区「たかとり救援基地」の和田耕一さんは、ある時、突然涙ぐみ、そしていう。「私がドラえもんだった[ら]どんなによいか」。それは、多くの被災者の声に応答するにはいかに自分が非力か、を訴える。この多く[の]被災者の〈呼びかける声〉への応答には、たくさんの「和田さんが必要」という。また、あらゆる呼びかけに応答可能な「ドラえもんだったらいいのに」と嘆く。「阪神高齢者・障害者支援ネットワーク」の黒田裕子さんもまた、和田さんと同じように、「黒田と同じように考える人がほしい」という。黒田さんはなすすべもなく、多くの人が目の前で亡くなっていく体験[を]したときの思いを、「どれだけ自分がふがいないのか」と痛感したという。〈復旧-復興段階期〉の被災地では、多くの被災者の〈呼びかける声〉に、聴く人も、応答する人も絶望的に不足していた。支援者は、これらの〈呼びかける声〉の前で、呆然と立ちつくし、自失し、もどかしさを感じ、ふがいなさと無力さを痛感している。そしてそれは同時に、無力な自己から逃れきれない自分への「居心地の悪さ」、「不快感」をも伴っていた。このような経験こそが、支援者の〈可傷性 *vulnérabilité*〉である。（中略）多くのヴァルネラビリティ論は、被災当事者の可傷性をテーマの中心に置く。そして、支援者の感性による想像力と、共感という感性こそが、当事者の可傷性を受け止める、と説明する。そこには暗黙の内に、支援者（強者）-被災者（弱者）という垂直的関係性が表されている（似田貝編 2008: 10-11）

似田貝編（2008）では、このような強者-弱者図式ではなくて、支援活動における支援者の「ヴァルネラビリティ」を強調した上で、さらに被支援者の能動性も強調していく。だが本稿でいうヴァルネラビリティとここでの「ヴァルネラビリティ」は内容が異なり、被害の受けやすさというよりは、人間存在の弱さといったことを示している。しかし支援者（ケアをする側）と支援される側の「依存労働」のような関係性を見るとき、同書のような把握は重要である。

似田貝編（2008）はボランティア活動や災害弱者の自立支援、能動性に注目したものであり、市民社会論からの災害対応としてのボランティアを論じたものである。所収の佐藤恵の論文（佐藤 2008）では、被災地障害者センターの取り組みを事例に、緊急時の救援ボランティア活動から被災に限定されない日常的・恒常的な「障害者市民活動」へと変化していくなかで、被災障害者の「ヴァルネラビリティ」について論じている。ヴァルネラビリティと能動性という二つの側面から障害者を捉え、ヴァルネラビリティとしては、情報へのアクセスの困難、避難所・仮設住宅などの物的環境面でのバリア、介助の不足が挙げられている。平常時からの「ノーマライゼーシ

ヨンの理念に違背する形で先鋭化した、放置／管理の作用」がこうしたヴァルネラビリティの先鋭化をもたらした。復旧・復興期に入ると、障害者の間にも社会的な格差が生じ、「神戸市の保健婦が実施した仮設住宅の健康調査で、1997年9月末現在、約130人の痴ほう症、さらには約160人の寝たきり、約340人の心身障害など、合わせて約630人の要援護者が神戸市内の仮設住宅で生活している」（佐藤 2008: 212）という状況であったことが示されている。だが、佐藤によれば、「ヴァルネラブルな側面を持っていることと無力であることとは別であり」「障害者の「震災弱者」化という時、そこには「支援されるだけの存在」、「無力で自立不能は存在」という含意」はなく、「個別具体的な被災障害者」を事例として、その能動性の記述をおこなっている。

こうした研究からは、「災害と女性」につながる論点をみることができる。確かにヴァルネラビリティが社会的属性を反映するものであるとは言っても、そのヴァルネラビリティは極めて状況依存的であり、震災後のあるフェーズと別のフェーズにおけるヴァルネラビリティの差異に着目していくことの重要性が読み取れる。「女性」もまた確かに災害弱者となる場面はあるし、ヴァルネラビリティが性別ごとに異なり、それは平常時からのジェンダー格差に帰因するものであることは確かだが、「女性の視点」がそうした女性の被害を第一に示しているのと同時に、女性の災害対応力の正当な評価を求める議論であったことも確かである。再度、「ヴァルネラビリティ」の定義を引くならば、Wisner et al (2004: 11) の「ヴァルネラビリティ」とは「自然災害のもたらす衝撃 (impact) に未然に備えたり、その衝撃に対処したり、その衝撃に抗ったり、その衝撃から回復する能力 (capacity) を規定するような個人や集団の特徴ならびに個人や集団の状況 (situation) の特徴」である。ここで「能力」という表現が用いられているように、ヴァルネラビリティは受動性のみならず能動性が、災害のそれぞれのフェーズにおいて異なり得ることをそもそも示していると理解できる。単なる「社会的弱者」論と「ヴァルネラビリティ」論は異なり、後者はよりその状況ごとの「状態」、被害の「程度」を示す議論である。

さらに、地域防災の文脈でいえば、災害時要援護者・災害弱者という括り方で、特に高齢者や障がい者の一部の特徴のあるひとを、足腰が弱い、身体障がいがあるというように名簿化してリストアップするだけでは、当然のことながら、被災後にあらわれてくるさまざまなニーズや個別具体的な個々人のニーズに対応することはできない。災害研究において「女性の視点」論が議論されてきた背景にも、一面的な防災体制は不十分であることの認識が強く働いている（Hewitt との関連で第1章において論じた）。

問題は、では、多様なニーズに答えていくためには、どのような地域防災・災害対応のあり方を構想していくことが良いのかということである。その1つの答えは災害時要援護者・災害弱者となりうる人びとを日常的にケアすることが多く、自らもまた時に「ヴァルネラブル」であるような、そして全人口のおよそ半数を占めている「女性」の視点を地域防災・災害対応の実践において活かしていくことである。災害時要援護者・災害弱者について地域防災との関連で論じられることは多い。その議論に「女性」支援に詳しい人びとや、女性防災リーダーとなっている人びとを配置していくことである。女性へのエンパワメントという点でも、復興に女性の視点を積極的にそしてポジティブに組み入れていくことは、多様性に配慮した創造的な復興でもある。もちろん、女性の視点をそのまま災害時要援護者・災害弱者の視点として、そして災害時要援護者・

災害弱者のケアをおこなう人びとの視点を「代弁しうる」視点として、提示してしまうことは、女性を一面的に捉えてしまうことになりかねない。事実としてそうしたケア役割を多く担う女性が、地域防災の実質的な議論の場にいらないことは、公正ではない。

女性の視点の軽視は、生活再建の機会・復興資源への実質的な不平等につながってしまう。東日本大震災女性支援ネットワーク（2012）に取りあげられているような、障がいをもつ子どもと家族の避難が「在宅避難」という選択肢しかなかったような事例、女性の自治体職員が子連れ出勤を余儀なくされたり、ケアをするべき家族のいる職員が業務過重であり「自分の家族は後回し」にしないでならなかったりするような事例、保育所等の託児施設が不足していた事例や、特定非営利活動法人イコールネット仙台（2012）が取りあげているような、子どもが怖さから離れず、母親のそばにべったりになってしまっている事例、父母・義父母の疾患・認知症等の悪化によりつきっきりでのケアを余儀なくされて就労困難になっている事例は、いわば「関係的なヴァルネラビリティ」である。災害時要援護者・災害弱者との「関係」にある女性のヴァルネラビリティは、生活再建や復興資源への不平等を生み出してきた。そうした意味での不平等がある以上は、上記のような地域防災の場に女性が参加していくことが必要である。同時に、障がい者や外国籍住民といった人びとも同様に、地域防災の場となる「地域」から排除されているべきではなく、ヴァルネラビリティ軽減に関する議論は、確かに永井（2008）のいうように、社会的包摂の問題でもある。むしろ、「女性の視点」は第3章でも繰り返し述べてきたように「スタート地点」なのであり、多様性に配慮した地域防災・災害対応を構想していくことが、逆に平常時の地域社会の「包摂」機能を高めることにつながる。

ただここで「地域社会」に本稿が注目する理由は、抽象的な情緒的交流やつながり、絆の再生といったことを目指しているからではない。災害は物質的な過程であるために、第3章の末尾にまとめたとおり、「地域」という物質的な空間は否が応でも長期間にわたり、被災後の生活の大きな基盤となってしまう。いくら地域の外に多様性に配慮しうる NPO・ボランティア団体がいたとしても、その都度個別具体的なニーズが生じるたびに駆けつけるのは困難である。実際そのような NPO やボランティア団体は今日どんどん撤退し、地域社会はそれぞれの持つ資源を活用しながら復興について実践をしていく段階である。そうであるならば、いかに災害からの復興を 이슈として、多様性に配慮しうるケア体制を、創造的に作り出していくかが、被災地域における課題である。単に元々あったような街に戻るのではなく、長期化する被災生活において今後あらわれてくるであろう多様なニーズに対応できるようなケア体制を構築していくことは、災害時要援護者・災害弱者へのケア体制の創造的な再構築であるとともに、そうした人びとをケアしている「女性の視点」を復興に組み入れる仕方でなされるべきだ。

## 6 おわりに

地域防災にとって自主防災組織はトップダウン型で行政主導型の活動を担う組織である。独自の取り組みも阪神淡路大震災以降は見られるものの、やはり緊急時の救援活動や避難生活の初期に焦点を当てた取り組みが多く、「防災」は、まさに災害発生直後からせいぜい1ヶ月くらいの狭



い期間で論じられてきたし、全国一律的で国家独占的な復興政策のあり方にも、今日疑義が集まっている。東日本大震災以降、本当の復興は何かということ、つまり被災者からみた復興については議論に枚挙のいとまがない。大矢根（2007）が指摘するような「事前復興」論つまり、「被災前に復興のあり方を地域独自で検討」しておくというやり方、「生活復興」論つまり、復興をゴールではなくプロセスとして捉え、そのプロセスにおいてさまざまな変化に対応していくなかで目指すべき復興のイメージを作り上げていくというやり方は重要であり、防災と復興が別々に論じられていくのではなくて、地域防災の議論の中に、長期化する避難所生活や被災者ケアの問題や災害公営住宅の問題を、緊急時の救援や避難についての課題とともに組み入れていくことが、地域防災・災害対応論としても、多様性配慮のためにも被災者支援のためにも必要である。

従来型の災害時要援護者の名簿化という対策だけでは不十分であることは、東日本大震災の被災者ニーズの多様性に鑑みても明らかである。平成24年6月に施行された災害対策基本法の第一章の「総則」では、基本理念として、自主防災組織については、「住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動」の促進について追加されるとともに、「被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護する」ことが追加された。これをふまえて、政府が策定する「防災基本計画」の平成24年9月の修正版には、「防災知識の普及、訓練を実施する際、高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊産婦等の災害時要援護者に十分配慮し、地域において災害時要援護者を支援する体制が整備されるよう努めるとともに、被災時の男女のニーズの違い等男女双方の視点に十分配慮するよう努める」とある。また、「地方公共団体は、避難場所の運営における女性の参画を推進するとともに、男女のニーズの違い等男女双方の視点等に配慮するものとする。特に、女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置や生理用品・女性用下着の女性による配布、避難場所における安全性の確保など、女性や子育て家庭のニーズに配慮した避難場所の運営に努めるものとする」とある。

しかし、災害時要援護者をケアする人のニーズやそうした人びとへのケアという点については十分にふれられておらず、「多様な主体が自発的におこなう防災活動」が災害のフェーズの「いつ」の段階に焦点を当てるべきものなのかも明示されていない。中央政府の防災基本計画に高齢者や障がい者などの災害時要援護者に関するものだけではなくて、「女性の視点」や「男女のニーズの違い」という言葉が新たに付け加えられたのは、「女性の視点」論からみると良いことである。しかし、具体的にどのように地域防災・災害対応を議論していくかということになると、以下の点は抜け落ちていくように思われる。つまり、

- (1) 「女性の視点」を組み入れた地域防災・災害対応とはどのようなものか
- (2) 緊急時の救援活動だけではなくてその後も長期化する生活のなかでの多様なニーズ、とくにヴァルネラビリティに端を発するニーズ）に対応するための地域ケア体制とはどのようなものか
- (3) 災害時要援護者・災害弱者へのケアを担っている人びとへのケアをどのようにおこなうべきか

この3点目の「ケアのケア」に関することは、それが無償労働である場合は、まずは被災地における女性支援を継続していくことが重要である。「女性の視点」をスタート地点として、ケアのケアというような「関係的なヴァルネラビリティ」へのケアをおこなうのに適しているのは、女性団体やボランティアに加えて、保健医療福祉職という専門職である。例えば、母子保健を担う保健医療専門職であれば、健診や健康指導を通して母子に接触でき、必要に応じて他の支援につないでいくことが可能<sup>33</sup>である。1点目と2点目についてはその方向性を次章の第5章で述べる。災害時要援護者のニーズとケアというとき、個別具体的に現れるのは身体をとおしたニーズである。災害発生直後の救援活動のみではなく、災害後の長期化する被災生活において、そうしたニーズは顕著であり、まさに多様なニーズとしてのヴァルネラビリティが顕在化する。個別具体的なケアが問題となるのは、第一にそうした身体面でのニーズであり、そのニーズへの対処をおこなうさいの、東日本大震災における保健師活動を事例にみていく。そうすることで、ヴァルネラビリティへの地域ケア体制に焦点をあてたかたちでの、地域防災・災害対応について考察する。

---

<sup>33</sup> 筆者が自治体職員に聞いた話では、日本人との結婚を機に東北地方で生活する外国出身の妻の把握やニーズ確認については、その子どもに対して保健師などの行っている三歳児健診場面が一つのルートである。

## 第5章 ヴァルネラビリティへのケアと災害時保健活動

### 1 はじめに

本章では、津波被災地における保健師活動についてヴァルネラビリティへのケアという観点から考察する。繰り返し論じているように、ヴァルネラビリティの「程度」は状況依存的であり、ヴァルネラビリティは個人の身体のレベルで個別具体的に生じているがゆえに、ケアを要する。そのケア労働は女性において担われることが多いけれども、ケア労働の分配の問題が地域防災・災害対応の問題とあわせて論じられることは少ない。実際に自然災害において顕在化するヴァルネラビリティとケア分配の不平等は、事前の想定だけでは捉えきれない問題であるとともに、被災地において被災後の復興期に入ってもなお切実な課題であり続けている。

このような、事前の想定だけでは対応しきれないような個別具体的な被害や長期化する被災者ニーズ、被災者ケアの問題に対して、自然災害が生じる前の「事前の事後防止策<sup>1</sup>」（正村 2013）として、どのような体制を構築していけるのだろうか。現在は、この問題は、津波被災地における復興の課題<sup>2</sup>ともなっている。医療保健福祉資源の復興は、災害前の状態に戻すというよりは被災地で加速する人口減と高齢化に伴う地域ケア体制の再構築でなければならない。本章の議論の焦点は津波被災地における保健師活動の事例から、災害時におけるヴァルネラビリティへのケアを可能とする地域防災・災害対応の可能性を考察することであるが、単に防災や災害対応の問題としてのみではなくて、復興についての議論にもつながる形で展望を示したい。

津波被災地における支援・ケアの持続可能性について「多様なニーズ」と保健師職能という側面から考察し、災害時の保健師職能の可能性を提起すること、前章までの議論との理論的つながりを明確に主張したい。本稿では、保健師活動は、状況依存的にあらわれる被害の「程度」としてのヴァルネラビリティ概念の一側面である個別具体的なニーズへの柔軟な対応策として位置づけることができる。

保健師活動は阪神淡路大震災よりも東日本大震災においてメディアで注目されている。例えば、朝日新聞の「論説」（2012年6月1日）では、「震災と保健師」と題され、本章で取りあげる岩手県大槌町の保健師活動の活動記録を紹介するとともに、保健師活動のみられたのは大槌町だけで

<sup>1</sup> 正村（2013: 38-39）は、近代社会ではリスク管理として二段階の対策が講じられるとする。「一つは先ず危機」であり、「リスクが顕在化する事態」を指し、そうした危機が発生しないように予防的に講じられる措置を「事前の防止策」と呼ぶ。だが、「事前の防止策をどれほど講じた所で、危機は起こり得るものだという前提の下に、危機が起こった後の対応策を危機が起こる前に講じておくこと」を事前の事後防止策と呼び、近代的なリスク管理に特徴的なものとしている。本章も「事前の事後防止策」、さらにいえば事前からのヴァルネラビリティへのケア体制構築の可能性を保健師の災害時の活動を経験的事例とし考察するものである。

<sup>2</sup> なかでも本稿では、医療保健福祉分野の復興に焦点をあてる。厚労省が東日本大震災前の2010年6月を現在としておこなった「必要医師数実態調査」をまとめた「読売新聞」の記事「「医師足りない」地方悲鳴」（2010年10月8日）では、都道府県別にみた必要な医師数の倍率は岩手県がトップであり、必要な医師数が現在の医師数の1.4倍と大きい。その是正策の1つとして、各都道府県に「地域医療支援センター」が設置され医師不足の病院に医師の派遣やあっせんがおこなわれる。この震災前からの状況は震災後に悪化しており、もとより医療資源の乏しい岩手県などの被災地においては、地域ケア体制の構築どころか復興さえ困難である。

はなくて、「市町村や保健所の保健師は、使命感に支えられて被災者一人一人を訪ねた。血圧を測り、不安の聞き役にもなった」とし、復興における住民の心と体の健康としての「人の復興」を果たすために保健師の担う役割は大きいとする。だが、「被害が特に大きかった7市町村の保健師は2012年現在で104人。2年前から20人余り増えたが、決して十分な数ではない」として、岩手県の鈴木るり子保健師<sup>3</sup>の「健康ばかりでなく、職を含めた人々の暮らしを見つめるのが保健師の仕事」という言葉で締めくくっている。保健師の人員不足については、北上市が震災対応支援のため、民間委託で大船渡市に保健師らを派遣する「沿岸被災地健康見守り支援事業」をおこない保健師2名を派遣している。「支援者側へのケアが課題となる中、仮設住宅支援員のケアも担当」とある（「岩手日報」「保健師派遣が始動」2013年5月8日）。長期化する復興の課題として心身面でのケアを看護知識を持つ保健師が地域社会で担っていくことは、まさに、個別具体的な仕方であられるヴァルネラビリティへのケアといえる。

繰り返し述べているように、長期化する復興過程における被害やニーズは、事前にあらかじめ特定される／特定されないものを含めて多様であり、長期的で持続可能な「生活支援」を含めた支援とケア体制が地域社会において今日的な焦眉の課題となっている。本章はこの「ニーズの多様性」として個別具体的な心身面であられる広義の津波被害を、理論的には災害研究における「ヴァルネラビリティ」の議論に関する問題や、非知の問題として位置づけた上で、経験的には「ニーズの多様性」への対処策としての、災害時の保健師の活動の意義を考察する。保健師の活動は健康面での支援・ケアだけではなく、多様なニーズを発見しそれに対処しうるものとして実践的な可能性を持つことを示したい。結論を先取りすれば、災害時に活かされうる保健師職能は平常時からの地区担当制や戸別家庭訪問といった保健師の活動と連続性があると考えられる。災害時／平常時の保健師の活動を維持していくためには課題もあり、効果的な派遣体制や平常時からの業務配置、保健師職能の世代間の継承性についてさらなる議論が必要である。

まず、第1節では、ニーズの多様性がどのように東日本大震災では被災者支援の課題となっているのかを、ヴァルネラビリティやリスクという観点から考察する。第2節では、そもそも保健師とはどういう職業であるのかを、災害支援との関連で概観する。本章はあくまでも災害時の保健師活動を事例として、個別具体的なニーズも被災状況も分かっていないような災害時の緊急対応のフェーズの活動や長期的なケア体制を考察するものであるため、保健師の活動全体を論じるというよりも、限定的に保健師の災害時の活動を論じるものである。第3節では、東日本大震災における保健師活動について、一部聞き取り調査をもとにして、過去の災害と比較してまとめる。理論的な面としては、緊急時のヴァルネラビリティや「特定化される非知」としてのリスクに保健師がどのように対処していたのかに注意して考察する。全体をとおして、保健師の災害対応について保健師間で議論されてきた内容をふまえて、長期的な被災者ケアの問題としての心身面であられるヴァルネラビリティへのケアに焦点をあてる。長期的な被災者ケアを地域ケア体制の復興とあわせて進めていく方向性を、検討したい。全体をとおして、本稿でこれまでおこなって

<sup>3</sup> 後述するように、岩手看護短期大学で保健師教育に携わる鈴木るり子保健師ならびに大澤扶佐子保健師、当時宮城県看護協会にいらっしゃった水沼一子保健師のお三方には、本章のもととなった論文を執筆するさいに聞き取り調査にご協力頂いた。大変懇意にお答え頂き本章における議論の大半は、お三方のお話から得た着想に支えられている。

きた考察との関連で、保健師の活動の経験的事例をどのように位置づけうるのかを検討する。

## 2 ニーズの多様性と個別具体的なケア

広域複合型の大災害である東日本大震災が人びとの生、生命や生活に引き起こした被害は、事前に予測不可能なものを含み、今日まで、潜在的・顕在的に長期化し、多様化している。被害が長期化・多様化するに従い「支援」や「ケア」の持続可能性、体制の再構築の方向、支援とケアの「担い手」が問題となる。津波被災地においても、特に災害発生後から長期間にわたる心身の健康面でのニーズの多様性、つまり心身の健康を規定するような被災後の生活のなかのニーズの多様性と予測不可能性が顕著である。

すなわち、事前の災害発生前には、いつ誰に、どの程度、何が生じるのかという意味での「特定」されえなかったニーズを含んだ「多様なニーズ」が、事後の災害発生後の長期化する復興過程には顕在化する。たとえ一つの同一の地区に生活してきた住民個人・個人であっても、その時々持つニーズは想定外に多様であり、誰がいつどのような被害にあうかは究極的には予測不可能である。こうしたニーズの多様性、事前の特定不可能性が浮き彫りになった、なっている大災害として東日本大震災を位置づけてみたい。

この「多様なニーズ」はリスクやヴァルネラビリティの問題とも重なる。すなわち、誰にどの程度の被害が生じるかは事前には不明確である。本章でいう「ニーズ」は、事前に特定されない予測不可能なものを含む「リスク」が、個人のレベルで顕在化したさいの「要求の内容・社会的支援や物資等の欠如状態の個別具体的な内容」といえる。その内容は事前に特定可能なものと特定不可能なものを含む。

経験的には例えば「災害時要援護者」に属する人びとに対して、彼／女らのニーズをあらかじめ「予測して」対策を立てておくこと、第4章のように「要援護者」を名簿化しておくことにみられるように、ニーズの特定可能な側面といかなる対処も完全ではないようなニーズの特定不可能な側面を含む。「ヴァルネラビリティ」は、本稿では Wisner et al (2004) に従いその個人の「特性ならびにおかれている状況に影響される災害の衝撃への対処能力」のその都度の「程度」とする。対処能力がその状況に応じて左右される。「ヴァルネラブルである」ということは、そうした対処能力が相対的に低い状態を指す。その「程度」は固定的なものではなく状況に応じて左右される。ニーズはそうした曖昧な状況のなかで潜在化／顕在化する。

とはいえ、ニーズを「リスク」と言い換えてしまうことは、支援とケアを問題とする本章の文脈では適切ではない。本章では支援やケアという言葉とあわせて用いられることの多い「ニーズ」という言葉から論を進めたい。ここまでの議論を本章の内容と関わらせて敷衍しておく。

1960年代以降に米国で展開されてきた組織的な災害研究は、当時の戦略爆撃調査の効果から開始された（浦野 2007）。組織的研究の端緒として国家の危機管理の要請があり、当初は個人の多様な「被害」というよりも広く危機管理の文脈が重視されてきた。その後、米国内で生じた災害のみならず開発途上国で生じた災害やそれらの災害への国際的な人道支援の必要性、災害研究に従事する人文社会科学も含めた学問領域の拡大、*International Journal of Mass Emergencies and*

*Disaster* 誌における 1995 年の「災害とは何か」という一連の議論の蓄積を経て、単に国家的な危機管理への焦点というだけではなく、災害に対する社会的脆弱性の議論、災害は人びとを「平等に」襲うのではなくて個人レベルで災害被害が異なることに焦点が当てられる。災害研究の内部でも誰の被害なのかとの問題提起 (Hewitt 1995) は議論を誘発し、具体的な「支援」のあり方も同時進行的に問題化されてきたといつてよい。

この「支援」の問題は「誰の」ニーズなのか、いつ誰がどのような害を被るのかという論点へとつながる。「支援」や「ケア」をおこなうさいに誰のニーズなのか・被害なのか、つまり誰にニーズが生じているのか・誰に被害が生じているのかという認識が、同時におこなわれなければならない。そもそも、被害の個別性・具体性とその被害状況にあるひとのニーズへの対処は、被害の個人ごとの「差異」を前提にしなければならない。ここで災害研究における「被害論」を構成するキータームとしての「ヴァルネラビリティ」概念に依拠しておく意義がある。

ヴァルネラビリティ概念は Hufschmidt (2011) が整理するように学派や論者や研究領域によってその射程も関連する概念も異なるが、「ヴァルネラビリティ概念の持つ共通の意味」は「危険や危害にさらされていること、またはさらされるおそれのあること」(Wisner et al 2004: 11) であること、「リスク」概念と関連を持つこと、適応能力や回復力とあわせて論じられること、さまざまな災害の説明に用いられること (Hufschmidt 2011) が挙げられている。全体社会のヴァルネラビリティなのか個人・集団のヴァルネラビリティなのかは論者による。この概念に含意されているのは「災害被害の受けやすさ」であり、「個人・集団や社会ごとに異なる災害の被害・経験」が説明される。ヴァルネラビリティ概念を用いて災害研究者によってなされるのは、災害被害が地震や津波等の自然的・物質的な出来事によってのみ規定されるのではなくて、社会・文化・政治・経済のあり方からも規定されるという主張である。いくつか定義はあるが本稿では Wisner et al (2004: 11) の「ヴァルネラビリティ」とは「自然災害のもたらす衝撃 (impact) に未然に備えたり、その衝撃に対処したり、その衝撃に抗ったり、その衝撃から回復する能力 (capacity) を規定するような個人や集団の特徴ならびに個人や集団の状況 (situation) の特徴」であるという定義に依拠して個人・集団の災害被害や被災経験に焦点化する。

このような意味での「能力を規定するような」個人・集団の特徴や状況とは何であろうか。まず、個人の受ける災害被害や被災経験について、その個人の社会的属性に規定的な側面は、まさに社会的に、部分的には社会統計的に記述できる。被災状況は年齢や性別、ジェンダー、セクシュアリティ、社会階層や人種や国籍、エスニシティといった社会的属性を反映するし、避難時や生活再建のためにアクセスしうる各種資源は平等に配分されるのではなく、社会的属性により不均等に配分されるという主張は真新しいものではない。けれども、「ヴァルネラビリティ」の議論、また災害時の被害と「ニーズの多様性」に関する議論は、災害時要援護者というカテゴリーや他の多様な社会的属性を考慮してあらかじめ予測可能な、いつ・誰の・どのようなものを「特定」できる「ニーズの多様性」のみではなく、「状況」という要因も加味するのであれば、「属性」のみを考慮しても予測不可能なニーズ、つまり上述の意味で「特定」されないニーズの把握に関するものとして展開できる。すなわち、社会的属性は確かに規定的であると考えられるが、状況の持つ曖昧さや不確実性もこの定義には含まれている。いわば二元的にではなく状況の変数も相

まって「スペクトル」的に被害やニーズは時間的に、その都度変動する。

事前に特定されるニーズ、事前には特定されず事後に顕在化し「発見される」ニーズのそれぞれの側面を含む「ニーズの多様性」は、まさにヴァルネラビリティが人びとに不均等な仕方で現われる際の、一方では社会的属性規定的な側面、少なくとも社会的属性に規定的であると「説明」できる側面と、他方では、状況依存的な側面を示している。本稿で考察する災害時の保健師職能の、そうした「ヴァルネラブルな状態」における個人の「多様なニーズ」への対処・発見における実践的可能性について以下に経験的に探究してみたい。

東日本大震災の発災直後は基本的な食料・物資の不足、コンタクトレンズの洗浄液や女性の生理用品、避難時における眼鏡や義歯といった各種衛生保健用品から、アレルギー対応の粉ミルクやホルモン剤、低用量ピル、慢性疾患の頓服薬等といった医薬品の不足など、平常時では比較的手入れ経路があるがゆえに被災時の不足が想定外であったような、多様なニーズが生じた。細かく見れば緊急性を要しないものも含まれるが、いずれも健康維持にとって不可欠な物品である。確かにこうした物品の不足することを「予測」することはできるが、何が、例えば薬が・誰にとって、例えば特定の疾患を抱えている人にとって・いつ、例えば被災後1週間経過してもインフラが回復せず通院ができないため薬をもらえない状態となった場合に、不足するかまではニーズとして特定されていなかったといえる<sup>4</sup>。

さらにこれまでの災害研究では「被災者のニーズ」とされてこなかったような問題も表出していることは、東日本大震災の一つの特徴といえよう。例えば、乳幼児を抱える母親・父親や、障がいを持つひとの家族、在宅療養患者の見回りをおこなっている訪問看護師等の災害時要援護者にカテゴライズされるような人びとのケアを担っている人びとのニーズ、自治体職員として家族の安否を確認できないまま支援活動をおこなう人びとのニーズ等である。仙台市の、発災翌日から保育所が開設されたため子どもを保育所に預けて救援業務に当たることが可能であった事例（奥山 2012）は、一人では生きていけないような存在を抱えた人びとはそれゆえに特有のニーズと困難を災害時に持つことを示している。

在宅避難者や「在宅被災者」の問題もある。倒壊を免れた家屋、「みなし仮設」、知人宅などその形態も様々ではないが、そうした人びとは避難所への避難者や仮設住宅入居者に比べて、必要物資や食料、支援・サービスの情報などが得にくいという状況におかれた。災害時要援護者と呼ばれる人びとを抱えた家族等が避難所での生活に不安を感じ在宅避難をおこなっていた事例も聞かれる。ここでも災害時要援護者とされる人びとのケアを日常的に担っている人のケアの重要性があらわれている。保健師は母子保健活動をととして平常時から特別なニーズを持つ母子への支援といういわば「ケアのケア」をおこなう位置におり、またニーズを発見し得る位置にいる。

東日本大震災から2年以上経過した今日、被災した地域の人びとの生活は、仮設住宅から災害公営住宅への移行期にあり、在宅避難者やみなし仮設の居住者もいる人びとの生活復旧の状況は同じ被災地域においても一律ではなく、多様なニーズに対するきめ細やかなケアが求められている。避難生活の長期化、失業や生活復興の遅れといった要因も重なることで、一部では自殺のリスクや、うつ病・アルコール依存症、PTSD や認知症などの発症、慢性疾患の悪化などが危惧さ

<sup>4</sup> ニーズの多様性とジェンダーとの関連については第3章で述べた。

れ、さらに「生活不活発病」や仮設住宅での孤立など、心身機能や生活の質の低下、DV など家族関係の問題も生じている。

こうした心身の健康面でのさまざまなニーズは、確かに問題として「起こり得る」ことは特定できるが、誰にいつ起きるかは特定できない。数年経て「災害」を誘因としたものとして帰属されることがあるかもしれない。実際は誰がどのようなニーズを抱えるかは、特に東日本大震災のような広域災害の場合は、仮に「過去の災害をどのくらい教訓にしたとしても」事前に全てを完全に想定したり予測したりはできない。ゆえに事後的な発見と対処・可能な限りの「予防」が望まれる。

ではこうした、ニーズの発見と被害の悪化の予防、さらにいえば、ニーズの発見や個別具体的なヴァルネラビリティに対して災害発生後にその都度柔軟に対処しうる支援者やボランティアを災害発生前から念頭にいた地域防災・災害対応は、どのように構想できるだろうか。本章では以下に保健師の災害対応の事例をきっかけとして、どういった支援やケア体制が可能かを考察する。

### 3 保健師活動の現在

#### 5-3-1 保健師とは

前章までは、ヴァルネラビリティ、女性の視点、ケアの問題を東日本大震災の状況とあわせて述べてきた。ではこのような多様性とそれぞれの状況における被害の現れ方を、災害時の緊急対応の場面で長期的・継続的に拾い上げていくために、理論的かつ経験的な方向性のもとでどのように示すことができるだろうか。被災者支援における「すき間」は容易に想像することはできるが対処は難しい。困難はひとりひとりの物質的な身体のもとに個別具体的に生じている。この困難について東日本大震災における「保健師<sup>5</sup>活動」を事例に捉えてみたい。とはいえ、本稿の要点

<sup>5</sup> 最初に本章でとりあげる「保健師」について説明する。一言で言えば、看護師の資格と技術知識を持ち主に地域社会で働く公衆衛生看護の保健専門職である。かつて「保健婦」という呼称であり1994年より男性保健師も誕生し、2003年から「保健師」という名称となった。現在その9割が女性である（保健師の転職ガイド <http://www.global-ingenieria.com/hiritu.html> より）。保健師助産師看護師法（保助看法）に基づく名称独占型の国家資格であり、看護師の資格を取得した後に更に保健師の資格を取得する必要がある。資格取得までの道筋は二種類あり、看護師養成の学校を卒業した後に大学院修士課程や短大等の保健師専修課程に進学し1年間学んだのちに保健師国家試験受験取得をとる道筋、看護師・保健師の資格を同時に取得するための統合カリキュラムをもつ四年制大学で学んだのちに保健師国家試験受験取得をとる道筋である。しかし近年保健師教育カリキュラムは専門化し、また実習や選択必修科目との関連から、今後は「四年制大学で看護師資格を取得後、二年制の大学院修士課程へ進学して保健師資格を取得するという方法が増えていく」であろうとされる（全国保健師教育機関協議会 2012）。保健師の多くは市町村勤務であり、感染症予防だけではなく地域社会の住民全体に対する保健指導をおこない、関係機関との調整連携のうえでハイリスク層への対応や、健診活動もおこなう。多くは市町村の常勤職員となる。最新のデータでは、全国の自治体別常勤保健師数は平成25年10月7日時点で、32,516人（本庁勤務10,218人、保健所勤務6,771人、市町村保健センター勤務10,329人、その他の勤務5,198人）である（平成25年度「保健師活動領域調査」（厚生労働省 2013））。圧倒的に市町村勤務の割合が高いが、その他としては「大学短大等研究教育機関」「小中高等学校」「一般企業（産業保健師）」「病院」などがあげられる。



は「保健師」論を展開し、災害時の保健師活動を活発化させれば全てのニーズを捉えきることができるということではない。東日本大震災のような広域型・複合型・長期型の災害では、単に災害対応という一時的なフェーズにおいて「支援」が必要なのではなく、その後の地域社会の復興の過程という長期的な過程にわたっての支援が必要となる。この支援について津波被災地のように元より医療資源の乏しい地域において地域ケア体制の復興は現在も十分ではない。例えば、自宅が半壊以上の判定を受けた国民健康保険（国保）加入者に対しておこなわれていた医療費の窓口負担免除は、一度宮城県では打ち切れようとしたのち、抗議を受けて存続している。仮設住宅での生活やみなし仮設の状態が長引くなかでのケアは、こうした局面でこそ今日的な課題である。被災地においてきめこまやかな、個別具体的なその都度のケアを促進しなければならないにもかかわらず、東日本大震災においても震災関連死という新たな被害は後をたたない。

この健康面でのリスクや課題に対して、津波被災地における保健師活動は自然災害の発災の直後から、特に「誰に何が起こっているのかすらわからない」といった状況のなかで、おこなわれてきた。以下にみる活動は必ずしも保健師のみが担うべきであるということとはできないが、支援の「すき間」をうめる取り組みが必要となっている状況に照らしても、保健師の活動をヴァルネラビリティ概念と結びつけて記述することをとおして、個別具体的なひとりひとりの物質的な身体を場として生じる多様な被害への対処を理論的・経験的にとらえることが重要である。

なお、災害支援で中核的に活動してきた、退職者も含む保健師は性別的に圧倒的に女性が多いことから、保健師もまた看護師と並ぶ「女性専門職」というイメージが強い。その女性専門職というイメージの強い保健師活動を「ケア」の文脈でとりあげることは、女性のケア役割を無条件に肯定するものなのではないかという指摘がありうる。本章ではあくまでも「事実」として津波被災地における保健師活動を取りあげるのであって、規範的な主張として保健師活動を女性という性別と結びつける意図はない<sup>6</sup>。1994年以前の、保健師という職業が女性のみにはしか許されない専門職であった時代から岩手や宮城で地域保健を推進してきたのは保健師女性であったことは事実であって、その事実が被災者支援にも活かされているのである。その意味で、保健師の津波被災地における活動は1つの「女性の視点」からの積極的な災害対応の経験的記述である。

さて、東日本大震災から2年を経た現在でもなお、津波被災地における保健師の被災者支援・生活支援活動が継続されているが、他の保健医療福祉の専門職との連携を含めた地域ケア体制の再構築はまさに3年目からの課題といえよう。医療資源の復旧・復興とあわせて、地域ケア体制の担い手の一つとして保健師を位置づけることができる。まず、災害という「緊急時」という文脈を離れて保健師の「日常的」な業務について最初にふれておきたい。繰り返すが本章は「保健師」論それ自体を意図するものではないので、以下の節の記述に必要な範囲内での説明とする。

保健師の職場は市町村のみに限定されるものではないが、災害支援という側面から本章では市町村勤務経験のある保健師に焦点を当てるため、ここでも市町村の保健師、行政保健師についてとりあげる。保健師の資格ガイド（全国保健師教育機関協議会 2012）と、日本公衆衛生協会編（1993）を参照にして、概略的な「保健師」職業の変遷を表に表すと、次の表 5-1 のようになる。

<sup>6</sup> 「保健婦」として女性のみが活動していた時代と比べ、現代では若手の男性保健師の積極的な活動も見られる。

慈善精神を基盤とした巡回型の看護婦に保健師のルーツがあることが分かる。

表 5-1 保健師という職業の変遷

主に全国保健師教育機関協議会（2012）、日本公衆衛生協会編（1993）を参照し著者作成

1859 年	英国リバプールで、ウィリアム・ラズボーンが貧困者へ看護婦派遣
1892 年	同志社病院に付設された京都看病婦学校がキリスト教慈善思想で巡回看病婦制度実施 ※看病婦：看護師 「伝導看護婦」
1902 年	聖路加病院に宣教医トイスラー院長：下層階級に保健医療
1916 年	東京帝大キリスト教青年会（賛育会）による夜間無料診療所
1920 年	聖路加病院に高等看護婦学校
1923 年	聖路加トイスラー院長：東京市児童相談所の発案 6 歳未満の乳幼児とその保護者を対象、地区の訪問看護始動を実施 都市における公的なものとしては日本最初 予防中心の健康指導型行政へ ※関東大震災により中断
1923 年	<b>関東大震災</b> ：恩賜財団済生会が住民のバラック生活に巡回診療と訪問看護活動 →発災半年後に震災救援事業費の打ち切りから廃止されそうになったが済生会は経常費により存続 →巡回看護制度の発足、巡回看護婦の組織化 →地方の済生会診療期間も昭和 16 年までに巡回看護制度を取り入れる →慈善事業から社会事業化、医療民主化への貢献をはたす ※「保健師」の制度化への影響大
1924 年	賛育会が妊婦家庭への毎月一回の巡回、予防的始動
1924 年	大阪市立堀川乳児院が「訪問看護婦」として産婆や看護婦採用
1925 年	聖路加トイスラー院長：アメリカから公衆衛生看護婦のヌノ氏をまねき教育重点化 京橋区内に学童健康相談、予防を兼ねた治療
1928 年	・日本赤十字社大阪支部病院による看護婦の家庭訪問 大阪乳幼児保護協会：小児保健所の設置 ・聖バルナバ小児保健所：乳児死亡率の高い地区を対象にその後も大阪府に保健所開設 社会事業性を重視し産婆・看護婦ではなく社会事業学部出身のエリート女性を採用 「保健婦」と始めて呼ばれるひとたち
1931 年	日本赤十字社大阪支部病院が公衆衛生看護の専門教育をうけた看護婦の家庭訪問活動
1937 年	旧「保健所法」：乳幼児、妊産婦、結核患者、感染症患者、精神疾患患者などへの訪問指導の制度化、自治体で働く職種として位置づけられる
1938 年	厚生省（厚生労働省）誕生・国保組合の保健施設事業：保健婦活動の推進 国保保健婦
1941 年	保健婦規則：地方長官に認定される法的な資格化
1947 年	新「保健所法」：戦後 GHQ と公衆衛生福祉局による公衆衛生制度改革、人口 10 万人に 1 カ所の保健所地区が全国一律的に設定される（大村 2012） 開拓保健婦制度実施：無医村での看護処置基準
1948 年	「保健婦助産婦看護婦法」（保助看法）で保健婦が国家資格化
1952 年	保健婦助産婦国家試験開始
1958 年	国民皆保険
1961 年	児童福祉法改正：新生児訪問、三歳児健診
1965 年	精神衛生法改正：保健婦の精神障害者への家庭訪問急増
1978 年	市町村保健センターの設置：生涯を通じる健康作りのための各種健診の強化
1982 年	老人保健法：老人の訪問看護指導事業、リハビリ訓練、基本健診、がん健診
1994 年	地域保健法：地域保健をおこなううえでの国、都道府県、および市町村の責務を規定 →保健所を含む地域保健関連施設、民間団体、および住民を方眼した地域ケアシステム →市町村主体、→保健・医療・福祉における保健所の役割の検討 （平野 1994） 保助看法の改正により男性の「保健士」誕生
1997 年	介護保険法
2002 年	男女ともに「保健師」という名称に統一される

表 5-1 の 1923 年の関東大震災が保健師の制度化に大きく関わったことは保健師の歴史として指摘されることの多い事柄である（全国保健師教育機関協議会 2012、日本公衆衛生協会編 1993）。菅原（2003: 335）は、「我が国の「保健婦」活動が本格化したのは、1923 年（大 12）の関東大震災後の済生会病院の巡回介護である」としているし、高鳥毛（1996: 603）も「保健婦の歴史をたどっていくと大正 12 年の関東大震災時の震災被災者に対する訪問看護婦の存在につながっていく」、「災害と保健婦活動とはきわめて深いつながりがある」と述べている。

実際にどのような活動がおこなわれたのかというと、日本公衆衛生協会（1993: 4-5）によると、産婆・看護婦に対して 2 週間の特訓をおこない、被災者家庭の病人、妊産婦、乳幼児を優先的に訪問した。産婆 2 名、看護婦 3 名を 1 班として、班ごとに医師 1 名を配置し 10 班を編成して訪問活動をおこなった。大正 13 年からは、地区の診療所に産婆と看護師 3 名ずつを配属し常駐させて、「訪問看護を中心に地区細民街を計画的に巡回訪問させ」たとある。この巡回看護師の仕事も、「常駐する診療期間の健康相談」から「個別訪問先の病人発見」、「在宅療養者への手当や注意」「妊産婦、乳四時の保健指導」「入院や方面委員（民生委員の前身）への紹介や斡旋」「無料医療券や助産券の公布」「身の上相談から夫婦喧嘩の仲裁まで」多岐にわたるものであり、毎月の訪問軒数は 2000 戸をこえたという（日本公衆衛生協会 1993: 4-5）。こうした活動に本章で見る保健師活動の前身を見いだすことができる。関東大震災以降は特に表 5-1 にみるように各地で巡回看護が活発化していく。都市部における活発化は、保健師が社会事業としての保健活動の役割を担うようになる歴史と重なっており、感染症予防から、初期は母子保健、障がい者保健、高齢者保健というように、その時代ごとに保健師の対象となる年齢層が拡大していくことが、表 5-1 からみとれる。表 5-2 はそれぞれの年代別にどのような活動が重点的な活動、新たにおこなわれるようになった活動について、日本公衆衛生協会編（1993）の記述をもとにまとめたものである。

表 5-2 保健師による重点的な活動・新たにおこなわれるようになった活動の推移

日本公衆衛生協会編（1993）をもとに著者作成

保健師規則制定前後	<ul style="list-style-type: none"> <li>・トラコーマの撲滅</li> <li>・寄生虫予防や結核などの感染症対策</li> <li>・妊産婦、乳幼児の保護</li> <li>・栄養・生活改善事業</li> </ul>
昭和 20 年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>・開拓保健師の活躍</li> <li>・急性伝染病、結核、寄生虫、トラコーマ、性病に関する活動</li> <li>・受胎調節実施指導業務</li> <li>・母子保健に関する活動（乳幼児の栄養改善、赤ちゃんコンクール、くる病健診など）</li> </ul>
昭和 30 年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>・成人健診活動（がん健診）</li> <li>・乳児死亡ゼロの運動</li> <li>・新生児訪問指導、未熟児訪問指導、三歳児健診</li> <li>・ポリオ流行に対する活動、成人病に関する活動</li> </ul>
昭和 40 年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ねたきり老人の訪問活動</li> <li>・精神障害者の訪問活動</li> <li>・公害患者の訪問活動</li> <li>・地域リハビリに関する活動</li> <li>・障害児に対する訪問活動</li> </ul>
昭和 50 年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一歳児健診</li> <li>・健康づくりに関する活動</li> <li>・難病患者、在宅療養者の訪問活動</li> <li>・アルコール依存症、薬物依存症に関する活動</li> <li>・登校拒否児、被虐待児等に関する活動</li> <li>・老人保健法に関する活動</li> </ul>
昭和 60 年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>・エイズに関する活動</li> <li>・思春期の子どもに関する活動</li> <li>・痴ほう症老人に関する活動</li> <li>・子育て支援に関する活動</li> <li>・精神障害者のデイケア・作業所作りの活動</li> <li>・在日外国人の健康問題や子育てに関する活動</li> </ul>

表 5-2 を見ると、その時代ごとに保健師活動に新たな活動が加わってきたのが分かる。保健師という職業は「時代から要請された職能」に忠実であり続け、その時代時代ごとに保健師は実に多様な職務を多様な場所でおこなってきたということは、保健師の災害支援をとらえる上での重要な前提である。「保健師はつねに裏方」という表現を保健師女性から聞いたことがある<sup>7</sup>が、柔軟なかたちで専門知識と技能を時代ごとの地域内の健康課題に応用してきた実践力は、災害という「何が起きているのかすら分からない」状況で、逆に何をどのように明らかにすべきかということを専門職の視点から問い、それに対応していくさいに、第2節で後述するように活かされてきた。

### 5-3-2 保健師活動の特色

このような多岐にわたる活動のなかで、本書ではその活動内容よりもまず活動形式についてまとめてみたい。時代ごとに保健師の活動は変化してきたが、中でも近年、家庭訪問や地区担当制の変化がみられ、そのことに関して保健師の間でも、保健師活動のあり方や保健師教育のあり方が問い直されてきた（厚生労働省 2007）。そして、そうした中に生じたのが東日本大震災であり、東日本大震災での保健師活動を契機に、さらに保健師教育のあり方が問われるようになっているのである<sup>8</sup>。そのなかで特に問われているものとして以下の二点についてとりあげる。一つは地区担当制、もう一つは家庭訪問技術であり、どちらも保健師の職能として特徴的なものである。

#### (1) 地区担当制

まず、保健福祉行政の担い手である保健師の活動のなかで、地域社会に密着した活動として「保健センター」の保健師の活動がある。表 5-2 にまとめたように、戦前戦後の受胎調整指導や、乳児死亡率の軽減といったことが課題となっていた頃と比べて、現在の市町村保健師は、母子保健指導として乳児健診や三歳児健診、成人に対しては健康づくり活動、精神保健、生活習慣病予防、介護予防をおこなっている。この活動をするにあたって従来は「地区担当」制という活動形式がとられてきた。地区担当制とは、勤務する保健センター（保健所）の管轄する地域内のさらに特定の一つの地区を保健師がまるまる担当しその地区内の生活習慣病、健康づくり、介護予防、育児相談、精神疾患患者への支援、身体障がい者への支援といったさまざまな健康課題に取り組む。

<sup>7</sup> 同様に保健師に関する調査研究を報告した研究会において、「保健師の人達は自らの活動記録はとても詳細に残すが社会学からの保健師に関する研究は少ない」というコメントを頂いた。保健師自らが記した活動記録は詳細なものであり、専門ジャーナルの『保健婦雑誌（現在は保健師ジャーナル）』、『地域保健』において「保健師のあり方」についての議論は非常に長く、議論されている当時の社会背景や地域の課題をうつしだすものである。本章においても専門誌を基礎的な事項の確認のために積極的に参照した。しかし本章は「保健師」論として展開するものではないが、保健師という職業がまさにその都度の時代にあう仕方にかたちを変えてきたことは、『保健婦雑誌（現在は保健師ジャーナル）』の特集目次をたどるだけでもよく読み取れる。『保健婦雑誌』のテーマの変遷については松本（2003）を参照。

<sup>8</sup> 一般社団法人全国保健師教育機関協議会では「東日本大震災復興支援教育・研究プロジェクト」がおこなわれ、「災害保健教育内容についての検討及び教授方法と教材の研究・開発をする」とある。

全国各地で戦前戦後に保健師活動は展開されてきたが、駐在保健婦は、地区担当制の前例の一つである。木村（2012: 7-8）によれば「保健婦駐在制とは、本来保健所内に拠点を置いて活動するのが一般的である県保健婦が、管内各地に駐在し、保健所長の指示の下、日常的に住民の衛生管理をおこなう形態」であり、「総力戦体制下、警察官の駐在制度に倣って県民憲兵政策を支える目的で 1942 年に国の指導により実施されたが、敗戦を機にいったんは停止」、「戦後改革期の 1948 年 12 月から唯一高知県で継承され、「高知方式」と呼ばれて定着」したという。「地域保健法の完全実施の方針（公衆衛生業務の県から市町村への移管）に伴い、1997 年 4 月いっばいで廃止」された。

より具体的には、さらに木村（2012）によると、保健婦駐在制は、複数の町村に交番のような保健婦駐在所の形式で 1942 年に、全国的におこなわれた保健師活動の形式である。しかし戦中と戦後を経て 1947 年には廃止される。その後「高知方式」として高知県でのみ存続された。当時は、市町村役場のなかに保健師の机を置いた形式、役場の中に独立した部屋を置いた形式、合併前に旧役場だった建物を引き続き利用した形式、保健師独立の駐在所を建てた形式、公民館のなかに設ける形式、駐在警察官が不在になった後の建物を再利用した形式、農協の事務所内に置いた形式など、さまざまな形式で駐在型をとり、一人の保健師が 2 から 3 の町村を受け持ったという<sup>9</sup>（木村 2012: 79）。活動内容は「結核撲滅、乳幼児・妊産婦対策、受胎調節普及事業、ハンセン病隔離政策、精神衛生対策、成人病対策など、国家が次々と打ち出す政策を、上から地域に普及させる側面を確かにもってはいったことがわかるが、同時に、地域に埋もれていたさまざまな問題を発見して解決してゆく側面をも併せもっていた」（木村 2012: 179）。高度経済成長期にさしかかると、一旦は廃止された保健師駐在制への注目が全国的に集まった。それは特に無医村の問題が浮上してきたという背景があるが 1994 年の地域保健法により、自治体の保健活動の権限が拡大したことから、高知県の保健師駐在制は廃止された。

他方で、同時期におこなわれていた保健師活動の形式として、開拓保健婦<sup>10</sup>がある。これは日本公衆衛生協会編（1993: 230-233）によると、第 2 次世界大戦末期おこなわれた緊急開拓事業において、開拓農民の健康管理を目的に、1947 年 9 月に「開拓医・開拓保健婦・開拓助産婦設置規則」が設定されたさいに、北海道等の開拓地に派遣された保健婦である。開拓農家 100 戸に 1 人

<sup>9</sup> 木村（2012）のおこなった当時の駐在保健婦への聞き書きに次のような話が紹介されている。「三か町村持ったでしょ。一週間ごと三か町村をまわりよったがです。下川口に家は借りて。下川口-三崎は近いから通えるわけでしょ。月灘に行くのが問題よ。月灘へ着いたらその役場の自転車を借りて、訪問に出れましたけどね。そこまで自転車がいないんです。下川口から月灘行くには歩かないかん。そのとき食糧難でしょ。一週間分のお米、着替え持って、てくてく歩いて行ったがです。まだ配給制でしょ。わたしは家が農家ですけん。お米は家から持って。昔、貸車いうて、馬が材木積んだり炭積んだりして。あれのカラのが通る時にね、荷物置かしてもらったりして、行ったことでしたわ」（上田梅子氏）。「スクーターは昭和 35 年。大月にいたころ。すごかったねえ。あの当時女の人でスクーターに乗る人、いなかったでしょう。ほんでほら、パッと見たら保健婦ってわかるが。自転車でコケたりスクーターでコケたり、ナマ傷が絶えなかったね。」（森良枝氏）。

<sup>10</sup> 北海道の開拓保健婦の大西若稲氏の著書『さい果ての原野に生きて』（大西 1985）、岩手県田野畑村の開拓保健婦の岩見ヒサ氏の著作『吾が住み処ここより外になし』（岩見 2010）では当時医師も近くにいない中で住民生活の全体に関わりながら保健師としておこなった活動の詳細を見ることができる。

の割合で配置されたため、当然その農家の属する地区や地域社会を対象とする「地区担当」という形式でおこなわれることになるが、単に上からの政策を住民に浸透させるという意味での狭義での公衆衛生活動・保健活動をおこなっていたわけではなく、開拓民の生活全般との関わりがあったことが、開拓保健婦の著作（大西 1985、岩見 2010）からは読み取れる。中野（2003: 771）によれば、全国の開拓保健婦の9割は北海道に派遣され、「林を切り開きジャガイモの芽だけを切り取って植えるというほどぎりぎりの生活をしていた開拓者にとって、開拓保健婦は生活上の相談相手であり、助産婦であり、医師であり、栄養士であり、民生委員であり、教師であり、そして保健婦でもあることを期待されていた」というほどに、多様なニーズに対応したものであり、保健師自らが許可を得て医療的な行為をおこなわざるを得ない状況すらあった。そして、1955年以降は、「開拓農業の進展、開拓行政を一般行政へ移行させるための総合的な施策の活用などにより、保健婦の配置は現地駐在から衛生部移管となり保健所へと吸収された」（中野 2003: 772）とあり、開拓保健婦は1970年の開拓制度が廃止されると農林省から厚生省に移管となり北海道庁の職員へと変わった（日本公衆衛生協会編 1993: 230-233）。

さらにもう一つが「国保保健婦」である。湯沢（1994）によれば、1938年の国保組合の保健施設事業として「国保保健婦」が誕生した。保健所職員として保健活動を担う保健婦である。表5-1の保助看法の制定に伴う公衆衛生制度改革により、「保健婦についてはGHQなど進駐軍の強力な指導が行われ、各県1か所のモデル保健所の設置、A・B・C級保健所の基準」が設定された（中野 2003: 774-775）。1955年になると、1市町村1保健所が実施され、1965年に入ると、健康増進対策強化<sup>11</sup>が進められていく。その後、国保保健婦の制度変更が重ねられ、現在では市町村保健婦としての活動につながっていく（中野 2003: 774-775）。

こうした保健婦の活動形式は、県や市町村職員として次第に統合されていく。1994年に地域保健法が制定されて、表5-1にまとめたように、市町村への地方分権の促進を目的に、市町村の権限拡大にともなう、保健所を含む地域保健関連施設、民間団体、および住民を方眼した地域ケアシステムの構想や、市町村主体、特に保健・医療・福祉における保健所の役割の検討（平野 1994）といったことが課題となった。いずれの活動形態も複数の「地区」を担当とし、それぞれの地域社会に住む住民の生活面での指導という点では、開拓保健師のように密着型の活動をおこなってきた。

その活動をおこなうさいに重要な技術が「地区診断」「地区把握」の技術である。これは、どのような疾病が特徴的かというその地域における疾病構造について、人口統計、年齢層といった基礎的なデータに基づいて、疫学的な手法を用いて把握し、個人を単体としてでなく、地域を全体としてとらえる技術であり、保健師養成カリキュラムの中にも組み込まれている。「看護（婦）教育は病んでいる病人によい看護が提供できる方法や技術を修得することであり、保健婦教育は

<sup>11</sup> 美馬（2012）は「リスク化される身体」として医学の学問分野のなかでの、1970年代以降の確率統計を多用する疫学の役割、臨床医学の誕生を取りあげている。日本国内における保健師活動に影響を与えてきた公衆衛生看護学の知識と教育は、こうした予防的観点からの保健医療、疫学的な観点からの健康のグレーゾーンへの着目と当然結びついている。現代における保健師活動のうちの1つに「健康増進」活動がある。この活動はまさに「身体」をリスクとして捉える仕方であり事前にどのようなリスクがあるのか・リスクをどのように予測できるかを「知」として特定化しているがゆえに可能となる活動である。

それらを基盤に、家族（1人ひとりの家族や家族全員を単位としたもの）や地域（コミュニティ）を形成している人々の健康やQOLの向上に寄与できる方法や技術を学ぶこと」（金川 2000: 183）、  
「公衆衛生看護の専門職というのが第一認識」<sup>12</sup>、「ドクターが病人を診断するように保健師は地域を診断する」「地域を看護していく」「街の持っている力を大切にする」「まちに侵入する外敵から守る」「住民に力をつけてもらう」<sup>13</sup>といったような、保健師が自らの活動を説明する言葉は、看護師との違いを示している。看護の技術知識をベースにしながらも市町村や保健所の「保健師」という職種の特長性は、地域社会の保健医療福祉行政に携わることである。

個人を取りまく家族や町という環境的な側面から、個人を切り離すことなしに捉えるためにも、そして公衆衛生や予防保健を地区単位でおこなっていくためにも、「地区診断」「地区把握」を基礎とした「地区担当」での取り組みは、とりわけ人口の少なく医師も少ない地域の住民の健康維持にとって有効であり続けてきた<sup>14</sup>。成木（1999: 720）は地区診断のポイントを、「情報収集は保健婦が問題だと感じている事柄に関して重点的に行うこと」、「その情報は活動の実践と評価を繰り返す中で得られる」、「地区診断は、こうして洗練された情報の解析によりなされる」こととしてまとめ、実践をとおして担当地区の問題に取り組んでいく様子が見えてくる。次に、この地区診断が地域における「マス（大衆）」に対する包括的な保健指導の方法や計画をおこなう技術であるとするならば、個（個人）に対する個別具体的な保健指導や支援をおこなう技術として「家庭訪問」があげられる。

## （2）家庭訪問技術

「家庭訪問」は保健師が受け持ち地区内の戸別の家庭を訪問して、保健指導や支援をおこなうものである。これは保健師活動の要としてあげられ、保健師の果たす相談援助機能の手法として位置づけられている。北岡（2004）では、「歴史的にみても、日本での保健婦活動のはじめはまず家庭訪問」であること、保健師の養成テキストでは、家庭訪問の意義を、生活の場としての家庭を訪問観察することでその家族に合った支援の展開、職場には見えない生活環境や労働のようすの観察、家族内の関係の把握としてあげられ説明されている。大木・森田（2003）によれば、保健師が「健康問題を、生活のなかで扱う」専門職として、家庭訪問を設定する背景は3点に分類できる。つまり 1) 法的規定に基づく場合（結核や感染症拡大予防のため）、2) 対象者の希望を受けて行う場合（新生児、高齢者、療養者、障がい者を含む家庭の相談援助として）、3) 本人の積極的な希望がないなかで設定する場合（精神保健相談や児童虐待等の疑われる他に直接会って健康相談を進める必要があると判断した場合）とがある。生活全体をとおして一軒一軒に出向きニーズや状態を把握できるという利点がある。しかしながら、木村（2012: 89）の高知県中村保健所の駐在保健婦がおこなってきた諸活動の1965年から1995年の年次推移<sup>15</sup>では、家庭訪問

<sup>12</sup> 水沼一子氏（宮城県看護協会・保健師）への聞き取りに基づく。

<sup>13</sup> これらの複数の引用は鈴木るり子氏（岩手看護短期大学教授・保健師）への聞き取りに基づく。

<sup>14</sup> 岩手県における典型的な事例としては岩手県における保健師配置と乳児死亡率の変化の関係を検証した佐々木（2008）を参照のこと。戦後から高度経済成長期までの岩手県内の乳児死亡率の変化と町村保健師の配置状況との関連を分析したもので、保健師の採用時期が早く保健師一人あたりの担当人口が少ないほど、乳幼児死亡率が低減する時期が早いことが示されている。

<sup>15</sup> 木村（2012: 90）は、「家庭訪問・健康相談・集団検診・予防接種・衛生教育・連絡その他……

の割合は1965年ではその年の活動の25.3%を占めていたが、1995年では14.1%であり保健師活動内における家庭訪問活動は、全国的にも減少傾向にある。

その理由は、地区担当制から業務分担制へと保健師の仕事が変化してきていることである。平成19年市町村保健活動の再構築に関する検討会報告書（内閣府2007）では、2000年の介護保険法、2004年の児童福祉法や障害者自立支援法の制定により、「市町村が取り組むべき地域の健康課題は複雑化、多様化し、業務量も増大」してきていることをあげている。保健師の活動場所も、市町村合併にともない小規模の市町村や保健所勤務だけではなく、地域包括支援センターや合併後に再編された部署へと変化してきた。「平成22年度保健師の活動基盤に関する基礎調査報告書<sup>16)</sup>」によると、現在、地区担当をおこなっている割合を所属組織別に見た場合、省庁では0%、都道府県では9.7%、都道府県型の保健所では16.6%、保健所設置市では42.7%、市町村（市町村運営の地域包括支援センター含む）では36.1%である。他方で、最も時間をかけている業務は、省庁では企画調整（研修・調査含む）、都道府県では精神保健（自殺対策含む）や感染症対策、都道府県型の保健所では母子保健や感染症対策、保健所設置市では地区担当や母子保健、市町村では母子保健であり、それぞれどういった組織に所属しているかで保健師の活動は異なり、地区担当ではなくて、母子保健や障害者保健、高齢者保健などそれぞれの部門別の業務分担とそれぞれ異なる部署ごとへの分散配置という形式がとられることが増えている<sup>17)</sup>。

そんななかで、東日本大震災で被災地に派遣された保健師からは、「これこそが保健師本来の仕事である」という感想も多く寄せられたという（村嶋・鈴木・岡本2012）。災害対応がなぜ保健師の職能に関連があるのだろうか。そして保健師のいわゆる職能と災害対応との関連は東日本大震災以降に急に言われ始めたものなのだろうか。急に言われ始めたものではないにしても、東日本大震災と保健師職能とはどのように関連づけられるのか。

---

というように、地域と直接かかわる活動が51.8%と大半を占めていることがわかる。ここに、地域に根差した駐在活動の最大の特徴があった」「それは地域住民の生活全般を理解し、保健婦の創意によって、ひとつひとつ解決してゆく性格をもった。この点にこそ、臨床や出産という限られた場で活動をおこなう看護婦とも助産婦とも異なる駐在保健婦独自の活動領域が認められる」とする。健康計画の作成や障がい者の作業所設営、公害問題への対処など保健師活動は木村の言うように、その地域に根差した生活環境を幅広く改善していく役割を担ってきた。

<sup>16)</sup> 平成22年9月9日～10月29日にかけて日本看護協会が実施。保健師として活動している全国の保健師に対してWeb調査をおこない、回答数は22,179件で回答率は51%。

<sup>17)</sup> 『保健婦雑誌』1999年8月号の特集（茅山・石毛・若杉・増田・小林1999）に座談会形式で掲載されている記事には「若手保健婦のジレンマ」として次のような意見が掲載されている。「いま保健福祉課にいますが、保健福祉課には私のいる保健係と介護保険係と福祉係が一緒になっています。いまの体制になる前は保健衛生課で、国保や環境も一緒だったのですが、平成10年度から新しい体制になったばかりです。」「保健係に保健婦は3人いるのですが、業務は地区分担制と事業の分担でやっています。人口1万2,400人ほどの町ですので、4つのブロックに分けて、そのうち2つの地区のだいたい4,000人ぐらいの規模を私が担当しています。地区担当の訪問をして、母子から成人・老人まで関わる形で活動しています」「毎日事業に追われているうちに地区をとらえるという考え方がだんだんと薄れてきて、何となく事業をこなしているかんじでした。」（茅山・石毛・若杉・増田・小林1999: 630-631）。



## 4 保健師職能としての災害対応

### 5-4-1 過去の災害と保健師活動

表 5-1 にまとめたように、保健師の制度化と関東大震災ならびに人道支援的性格は保健師のルーツを考察するさいに重要な点である。関東大震災以後も保健師は自然災害や公害問題、伝染病などのいわゆるリスク・被害に関わってきた。こうしたリスク・被害は第2章でも述べたようにその時代の時代性を写し今日多様化している。その都度の保健師活動は多様であるが以下にいくつか例をあげて災害時の保健師の活動をみたうえで、災害対応と自分たちの職業との関連性をがどのようなものとして捉えているのかを、保健師の専門誌における活動報告を参照し示す。

保健師自らによる記録をみていく。1959年の伊勢湾台風では、水上に取り残された在宅避難者に対して医師と保健師による心身の診療と応急治療がおこなわれたほか、被災地となった津島保健所管内と、避難所になった稲沢保健所管内に保健師と保健師学生の延べ1,000人を動員し、健康状態の観察と保健指導、妊産婦乳幼児の保健指導、結核患者の発見と隔離、伝染病の発生予防、被災者の精神衛生指導、共同生活に対する日常生活指導をおこなっている（日本公衆衛生協会編1993: 210-211）。1972年の高知県における集中豪雨での山崩れによる生き埋めでは、次々に運ばれる遺体の一部の中で「一つの腕」が運ばれてきたときに、「その毛深く特徴のある腕に見覚え」のあった保健婦により、その腕の持ち主が誰か判明したことや、「腹部に手術創のある胴体」が運ばれてきたときに保健師が最近腹部手術を受けたことのある人物を思い出し個人が特定されたという事例があり、遺族の心身のケアにも従事している（日本公衆衛生協会編1993: 212-215）。遺族控え室に「お身体の具合の悪い方は保健婦又は救護班に何なりとお申し出下さい」という張り紙がされていた。高知県では、延べ159人の保健師が23日間の活動をおこなった（日本公衆衛生協会編1993: 212-215）。

比較的最近の事例では、1995年の阪神淡路大震災である。阪神淡路大震災での保健師活動について阪神・淡路大震災保健婦活動編集委員会編（1995）では、1995年の3月末日までに保健活動に関わった保健師のうち被災地の保健師255人と、県内の保健師262人、全国の保健師846人にアンケート調査を実施している。その全ての保健師の活動状況で、時期別のものを見ると1月下旬で多い活動の上位5位は、「避難所巡回」が1位で62.2%、2位が「物資の調達搬送」で38.9%、3位が「救護所での診察介助」で30%、4位が「関係機関との調整」で29.4%、5位が「所内整理片づけ」で26.2%である。2月下旬になると、それぞれ高い順番に「避難所巡回」が57.3%、「フォロー者の家庭訪問」が35.7%、「関係機関との調整」が29.9%、「依頼者の家庭訪問」が20.1%、「保健活動の集計」が18.8%となり、3月下旬になると、「避難所の巡回」は55.6%、「フォロー者の家庭訪問」が35.5%、「関係機関との調整」が28.2%、「仮設入居者巡回訪問」が22.1%である。「避難所巡回」は、いずれの時期でも多いが、2月3月になると「家庭訪問」の割合が高くなってくる。

だが、同じく阪神・淡路大震災保健婦活動編集委員会編（1995）によると、「したかった活動」と「実際の活動」を神戸市や兵庫県に聞いたところ、「実際の活動」つまり実際におこなった活動としては1月下旬の段階で「避難所巡回」や「救護所の診察介助」があがっているもの

の、「したかった活動」つまりしたかったが実際にはおこなうことのできなかった活動を聞くと、「避難所巡回」と同じくらい「全戸健康調査」や「フォロー者の家庭訪問」が上位にあがる。こうした結果に関する「震災直後では所属を問わず、実施したかったが実際には実施していない活動は「フォロー者の家庭訪問」である。個々の保健婦は自分の担当の受け持ちケースを含めて従来から関わりのあるケースの安否確認、ケア提供の必要性を感じていたといえる」という考察や、「家庭訪問」についてはニーズをつかみたいという意味が考えられる。「全戸訪問」を実施したいという思いが感じられるが、実際には実施できていない」という考察からは、保健師が家庭訪問や平常時から担当していた人びとの安否確認とケアを自らの職業の重要事項として認識することが読み取れる。1995年8月8日の「読売新聞」にはそうした保健師の思いが「地域見つめる保健婦の目」「医薬品配布などに負われ「私ら、こんなことして、ええのやろか」という見出しで次のように保健師へのインタビューが紹介されている。

「私ら、こんなことして、ええのやろか」。神戸市中央保健所で、保健婦からそんな声があがったのは、1月20日朝、震災以来初めて10人の保健婦がそろい、第1回のミーティングをしたとき。それまで保健婦も、遺体の搬送・傷病者の手当て・医薬品配布などに追われてきた。しかし、彼女たちは気が気ではなかった。避難所の体制は整いつつあるが、地域に残っている住民の情報が全く入ってこない。自分が担当する地区の寝たきり老人や難病の人たち、母子はどうしているだろう。「避難所に行けない弱者が、地域に取り残されているのではないか。地域の人々の安全を守るのが、保健婦本来の仕事ではないか」

こうした記事からは、救護活動ではなく家庭訪問でのニーズ把握や被災者ケアを優先したかったという気持ちがみてとれる。同記事では、行政からの指示に先立って保健師が発災3日後に寝たきり183人の安否確認をおこなうことで、「精神疾患を持つ娘と二人暮らしの老母。糖尿病が悪化して、足が動かない。入院を勧めても、娘が気になると、応じない」「寝たきりの親と一緒に避難所にいるが、おむつを替えるのも周囲に気兼ねする。介護者も一緒に入れる施設はないか」というニーズをひろいあげている。行政的に上からの指示が出る前に保健師が自主的に動いていた事例である。

2000年3月28日の有珠山噴火災害では、羽山・大道（2004）によると、保健師は、4月3日までの初動期は、町外に離散した住民からの電話相談、医療・福祉機関やサービスの調整、避難所の医療福祉物資の調整などに従事し、避難所生活者の健康調査や環境整備、健康管理台帳・ハイリスク対象者マッピング・保健活動様式の整備をおこなっている。6月18日までの応急期では、応援者・協力者の現地活動の調整や避難所の健康課題の把握と対応、近隣の社会資源活用のための調整をおこなっており、「要介護者や障害者、母子などのハイリスク者への支援、慢性疾患患者の治療継続のための調整、介護保険対象者のケアの調整、こころのケア、育児や子どもの健康支援、生活環境の整備」といった課題に対して他機関と連携して支援活動をおこなっている。その後の復興期では、要介護者や障害者、母子などのハイリスク者への支援の他に、仮設住宅への入居早期からの体調不良や疾病の悪化、閉じこもり傾向や生活管理の不十分さということが課題に

挙がっており、1年後に健康調査を実施している。保健計画として、既存の保健事業の強化・活用、「こころのケア」を視点にして健康影響を最小限にすること、仮設住宅などで離散して避難生活を継続する住民に対する地区活動の展開を設定している。保健師の業務は災害のフェーズごとに異なっている。地区活動の展開は孤独死防止につながられ、仮設住宅住民への健康調査をおこない、課題提示に役立てるというように、公衆衛生の知識を活かした活動をおこなっている。

自然災害以外でも2002年～2003年のSARSのような感染症への対応をした台湾の保健師に対する訪問調査（田中・春山2004）では、保健師はまずSARSの患者と接触のあったひとに面接をおこなって隔離対象者を決定し、その隔離者に対して家庭訪問をおこない、健康状態の確認と隔離規定が守られているかを確認する。台湾の保健師から「最も大切な保健師の役割」として聞いたことは、隔離者が差別を受けたりしないように配慮することだったという。保健師が16名の衛生所でA級隔離者が900人、B級隔離者が1150人出た地区では、ボランティアを活用しながらの感染予防の徹底や、一般住民のなかでも慢性疾患をもつ高齢者への治療が中断されないようにすることが配慮された。公衆衛生とあわせて隔離者へのケアもまた重要な役割であったことがよみとれる。

2004年の新潟中越地震、2007年の新潟中越沖地震でも全国規模の保健師派遣支援がおこなわれている。保健師の派遣状況を見てみると、災害対策基本法第30条の職員派遣の斡旋に基づいて、国内で保健師の全国派遣活動がおこなわれた新潟県中越地震では延べ5,585人、新潟県中越沖地震では延べ3,538人である（奥田2008a: 217）。ちなみに、東日本大震災における実際の派遣件数は、「全国衛生部長会会員自治体」もしくは「保健所設置市」が、自らの職員が含まれるチームを災害時に派遣したもののうち、2011年12月31日までの派遣済み及び派遣予定分の集計結果において、医療・福祉・保健の職種別の派遣人数では、「保健師」が6,704人（29.5%）と最も多く、次いで、「看護師」が3,997人（17.6%）、「事務職」が3,975人（17.5%）、「医師」が3,738人（16.4%）である（日本公衆衛生協会2012: 17）。派遣される職員数からみても保健師の数は大きく、自治体の災害時の広域連携において保健師の役割は災害対応において大きいといえる。

奥田（2008b: 315）によれば、阪神淡路大震災ではフラッシュ症候群やPTSD、孤独死が健康課題として新たにとりあげられたが、新潟中越地震ではエコノミークラス症候群と生活不活発病が、新潟中越沖地震では熱中症と原発事故の影響による健康不安が新たにとりあげられた。中越沖地震ではそうした前例にもとづき早期から啓発パンフレットの配布や健康相談がおこなわれた。保健師もまた自治体職員として業務をおこなうため、地域保健活動に専念できる体制を整備するのが困難であったが、「一方で地域住民からは、小規模な避難所にも長期的な保健師の常時固定配置を求める声や、在宅ケースへの訪問要請などのニーズが早期から」あったという（奥田2008b）。新潟県刈羽村の保健師は、災害時要援護者に該当する住民の多くが避難所に避難していないことを把握し、避難所生活が困難と思われる被災者に村内のデイサービスセンターへの避難を勧めている。また、保健活動の重点を避難所から地区活動へと早期に移行することが必要と判断し、保健師の活動は地域全体活動へとシフトさせている（奥田2008b: 316）。山田（2008）によれば、新潟中越沖地震では、健康福祉ニーズ調査が実施され、被害の大きかった地域を全戸訪問している。

東日本大震災では岩手県・宮城県・福島県の3県で、県外から派遣された者は2012年3月31

日調べで、計 7,002 人（保健師の活動人数では 48,193 人・日）であり、ピークは平成 2011 年 4 月で最も活動人数が多い（日本公衆衛生協会「被災地への保健師の派遣のあり方に関する検討会」報告書 2013）。

前節でおこなった「地区担当」・「家庭訪問」といった保健師職能に関する議論も東日本大震災以前からなされている。阪神・淡路大震災のさいにも既にその災害時での重要性が、保健師の間でも認識されてきた。前述した阪神・淡路大震災保健婦活動編集委員会（1995）のように、保健師が本来望む活動がおこなえていないことが示唆され、保健師の効果的な派遣のあり方が議論されるに至っている。

災害発生後は、その災害が起きた地域の保健所保健師だけではなく、県内の市町村からの応援保健師、そして県外の市町村からの派遣保健師が災害時の保健活動をおこなった。奥田（2008a: 217）によると、阪神淡路大震災での派遣延べ人数は 9,732 名で、1 日あたりの派遣保健師人数は兵庫県では 20 名、神戸市では 52 名である。新潟中越地震では延べ人数は 5,585 名、一日あたりだと 91 名、新潟中越沖地震では 3,538 名、1 日あたりだと 69 名である。「大規模災害における保健師の活動マニュアル」（全国保健師長会 2006: 18）では、こうした派遣保健師を含めた保健師の活動を、救護活動、被災者一人一人への声かけ、予防教育的な関わり、生活支援といった「直接支援」、全戸家庭訪問で把握したニーズを健康ニーズとして集約し必要な支援を明確にする「ニーズ集約」、現地の保健師が中心とったさまざまな支援者の配置や調整などの「調整業務」の 3 点にまとめる。特にニーズ集約の箇所では、「災害後にはライフラインの復旧と共にフェーズが移り変わり、生活環境が一刻も早く整えられなくてはならず、そのために何を優先して取り組んでいくか素早く判断する局面が生じる。1 人 1 人への声かけは同時にニーズを把握する手段ともなり得る」（全国保健師長会 2006: 18）とまとめられ、誰がどのようなニーズを抱えているのかをその都度の状況ごとに判断していくこと、ニーズを支援へとつないでいくこと（調整）が保健師の災害対応として重視されている。

本稿でいうとヴァルネラビリティの「内容」については、あらかじめ「ハイリスク者」という言い方で保健師の日常的な活動の対象となっている高齢者や障がい者や妊婦・母子などの人びとやその社会的属性ごとに、ニーズはある程度予測可能である。けれども、そうした対象とされない人びとであっても、その都度かかえるニーズは多様である。特にヴァルネラビリティの「程度」という観点からみると、災害時要援護者やハイリスク者ではなくとも、誰がどの程度のヴァルネラビリティを持つかという点は予測不可能である。被害を社会的属性のみに結びつけて考察することはこの意味で限界がある。こうした限界に対して保健師活動のマニュアルにあるような全戸家庭訪問によるニーズの把握は、特に健康ニーズの把握と対処という点で有益である。

保健師活動で発見されるべき健康ニーズは、怪我、パニック、低体温症、クラッシュ症候群といった緊急時の人的被害対応だけではなく、血圧、体温、服薬状況や、産褥期母子の健康状態の把握、精神面の特に PTSD や不眠、エコノミークラス症候群、感染症、アルコール依存といった健康状態悪化への対応、震災関連死、特に自殺の予防、生活不活発症、慢性疾患悪化の防止、医療資源インフラ自体の被害や医療費無料化打ち切りによる住民の健康への悪影響の防止など、多岐にわたる。そうした状況が分からないなかでも、緊急時の健康支援の方針と支援内容の連続的

な決定が要請される。この点で、津波被災のミクロな健康ニーズは、エコロジー問題や産業社会の「リスク」論と距離があるものである。

問題は、そうしたニーズの不確実性は高くはないが、ニーズが個別具体的な現れ方をするという点である。保健師のおこなう被災者救援やケアの場面では、未来に予測される健康面での多義的な「被害」や現在の時点の被災者の状況から見て「悪化」を予防すべき「リスク要素」に対する個別ケアが重視される。今日では東日本以降においても保健師の派遣を続けている市町村もある。効果的な保健師派遣の方法と人員の増員の意義を明確するとともに、関係機関との連携の実態と課題を明らかにしていくことは次の災害への対策として重要である。

#### 5-4-2 東日本大震災と保健師活動・保健師派遣

では、東日本大震災ではどうだったのか。本稿では、想定上は予測不可能で特定されないニーズを含む「多様なニーズ」に対する災害支援の実践可能性や体制について考えるとき、保健師という専門職の活動を重要な一例として位置づける意図で以下に、事例を挙げる。

災害時の保健師に関する社会学の立場からの言及は、阪神淡路大震災では、元看護師が中心となった「阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク」の個別訪問の事例で、この「支援ネットでは、保健師らが定期的に訪問する以外にも、必要と考えられる場合には、「ふれあい訪問」としてボランティアが定期的に」訪れていた（三井 2008: 95）というものがある。新潟中越・中越沖地震の松井（2011: 150）の研究では専門ボランティアとして福島県など県外から来た保健師のチームの活動が挙げられている。「地震直後から継続的に滞在して、避難所に避難している人びとの健康管理や地域に出かけての健康相談」にあたり、「コーディネーターが町内会単位でおこなったアンケート調査などをもとにしてニーズを取りまとめ、それを記載した地図をもって、保健師と民生委員のチームで」地区を巡回したとある。住民が「緊急被害調査」を実施し、血圧上昇、怪我や気分の不調等の記載事項を地図にしてそれを手に保健師チームが巡回したという例である。このような事例をふまえて、以下に東日本大震災の保健師の活動事例について見ていく。災害時の保健師活動は感染症や健康指導などの狭義での公衆衛生のみではなくて、ニーズの把握や災害時要援護者への付き添い、政策提言など多岐にわたる。東日本大震災は市町村全体がまさに壊滅的な被害を受けているため、保健師の活動は災害対応を含めて、より広い活動として地域社会の再生に関する内容にまで及ぶ。広域型の災害ゆえに、保健師活動がおこなう内容は多いことがわかる。以下に専門誌における活動報告を主、に岩手県大槌町については一部聞き取り調査を元にしてまとめる。

##### （1）市町村勤務の保健師の活動 緊急時から避難所期

まず被災市町村の市役所や保健センターに勤務していた保健師の活動をみていく。勤務先が被災地である場合、全国から派遣されてくる保健師チームの活動の調整や役割分担をその被災地の保健師がおこなうことが期待されていた。保健師という職業は全国的なネットワークを有しており、また専門職であるがゆえに活動内容として、疫学や家庭訪問、健康調査、政策提言に関する

知識とノウハウも共有されているという利点がある。そうした専門職としての強みと看護師資格の保持を活用してどのような対応がおこなわれたのかについて事例を以下にあげる。いずれの事例も緊急時の混乱した状態のなかで、何を明らかにするべきか、支援を必要としているのは誰かということを念頭におきながら支援活動が展開されている。これらの活動は、その都度の「特定化されるべきニーズ」を明らかにするための活動であり、何が生じているのかがわからない状況に対して柔軟に対処している活動である。以下にみるように、発災直後から、自主的に保健活動をおこなっており、災害時要援護者を含むその都度の要支援者を支援機関につなぐことが重視されている。特に、健康調査というかたちで、看護師資格に基づいた健康ニーズに焦点を当てた調査をおこなうのは、地元の保健師が中心となった保健師チームの強みである。

宮城県石巻市では、本庁健康部健康推進課の保健師 17 名が一部を残して、救護活動として低体温症の対応を翌 3 月 12 日に医師が来るまでおこない、避難所での感染症予防、夜間せん妄への対処として避難所からたびたび通報を受け付き添った（『地域保健』編集部 2011: 18-27）。個別対応では人手が足りないため、看護協会から人を派遣してもらい、地元の保健師は巡回での健康状態チェックをして支援が必要な人を関係機関につないでいる。6 月に県外から派遣された保健師の協力を得て、「仮設住宅入居世帯健康調査」をおこない、過去のボランティア活動の経験や将来サークルをやってみたいかどうかを尋ねて「情報を収集してコミュニティづくりも兼ねた基礎資料」としている。仮設住宅での健康相談会、運動教室、お茶のみなどを保健師もコミュニティづくりのきっかけとして準備した。仮設住宅での健康課題として、アルコール問題の悪化、DV の問題があがっており、そうした問題への対処も保健師と関係機関が連携して対処していた（『地域保健』編集部 2011: 18-27）。被災後の数ヶ月後に必要となるコミュニティづくりにも配慮した健康調査や、医師がくるまでの応急処置といったことは、看護師の資格と保健師としての経験の双方がないと成り立たない。県外からの派遣保健師と地元の保健師が共に保健師という資格を持つ専門職であるため、健康調査にあたっては共有している知識やノウハウを活かしてチームとして活動しえたのは、まさに保健専門職の強みであると考えられる。

岩手県宮古保健所では、近隣住民の避難場所になり保健師も健康管理や炊き出しにあたっている。県外からの保健師チームの派遣保健師の協力を得て、避難所の健康管理だけでなく、家庭訪問のローラー作戦をおこない、集まった報告を市町村の保健師につなぐなど、派遣チームの受け入れと調整、情報集約の役割を果たし、医療チームや心のケアチームとの合同ミーティングへの保健師の参加をおこない情報の一元化を目指した（藤山・島香・佐藤・斉藤 2012: 164-165）。仮設住宅ができはじめると、新居の入居があるたびに全戸訪問をおこなった（藤山・島香・佐藤・斉藤 2012: 164-165）。ここでも県外からの保健師と、地元の保健師が健康調査のために必要な知識やノウハウを共有しているからこそ、協働で活動が可能であった。地元保健師は調整役、派遣保健師は家庭訪問の実働として役割分担のもとに組織的な活動がおこなわれている。

宮城県女川町は、人口の約 1 割が犠牲になり犠牲者の割合は宮城県の被災地の中で最も多い。保健師は震災当日は役場の屋上や民家に避難し、翌日に高齢の透析患者を車椅子に乗せて総合体育館へ向かった。避難所に救護室を設営し、発災後の 3 月 17 日まで宮城県と衛星電話がつながらず、18 日に鳥取県の医療チームの派遣を受けた。町内に応援の医療チームをどのように派遣する

か、避難所巡回による仕組みづくりと支援の要請に迫られた。「薬が必要な人、定期的な透析や輸血治療が必要な人、また、精神疾患の人への対応も必要だったので、福祉係なども一緒に避難所を回って病院につなぐなどしました」（藤山・島香・佐藤・斉藤 2012: 165-166）。避難所での活動としては、感染症予防の他に、もともと糖尿病治療者が多いという地域特性を配慮し、避難所の食事の改善（1日2食から3食への改善）を災害対策本部に何度も栄養士とともにかけあい、5月に3食へと改善させた（藤山・島香・佐藤・斉藤 2012: 165-166）。ここでは通院や診察の必要なハイリスク者へのケア（＝ヴァルネラブルな人びとへのケア）と同時に、平常時から勤務している女川町の地域特性を考慮して避難所の食事に対する予防的な改善がおこなわれ、緊急時に指示をあおけない状態であっても避難所での救護室の設営が臨機応変におこなわれた。

岩手県大船渡市では、被災直後から2ヶ月間は保健師2名が被災地の大船渡市と陸前高田市のそれぞれを地区分担で担当した（花崎 2012）。もともといた9名の保健師自身も6名が犠牲になり1名が負傷し入院し、保健体制が大きな被害を受けた。その後、全国からの派遣保健支援チームの統括調整役を、市町村保健師が担い、保健師から構成された支援チームも地区担当制をしいた。「健康・生活調査」として全戸訪問をスタートし、要支援者を把握、調査を集計・分析して保健福祉活動に活かすとともに、支援者台帳整備、保健医療福祉復興計画の話し合いに活用した（花崎 2012）。避難所期での保健活動は、避難所の環境整備、住民の健康状態把握、健康相談の実施、感染症予防、食中毒予防、エコノミー症候群予防、要援護者の把握、保健・医療・福祉機関との連携というように他の被災市町村でおこなわれている活動と類似している。これらの地元の保健師の災害対応は、緊急時に一定のマニュアルのもと組織的に確実ににおこなわれ、平常時から緊急時の活動について保健師が議論していくことは、保健師特有の災害対応のために必要不可欠である。

仙台市若林区では、市役所や区役所の建物被害は少なく、発災直後は、若林区の保健師12名を避難所10箇所に配置し救護活動をおこなった。「電話はもちろん防災無線も機能しないなか、人工呼吸器や在宅酸素、人工透析などの重症患者を緊急搬送へとつなげるのに困難をきたし」「職員の通勤用の自家用車で搬送することもあった」（及川 2012: 179）。派遣保健師とともに、区内を3ブロックに分けて担当し、担当ブロックに滞在型の保健活動において、避難所支援、医療機関や福祉避難所への連絡調整、在宅被災者の状況確認および自己健康管理の啓発グッズ配布、健康相談がおこなわれた（及川 2012: 179）。3月23日からは在宅被災者の状況把握のために保健師チームと地域包括支援センターの職員の協力で在宅被災者訪問をおこない、こころのケアチームや医療チームと連携して支援につないだ（及川 2012: 180）。担当ブロックごとの保健活動は地区担当制といった保健師活動と類似しており、ブロック単位で保健活動をはりめぐらせることは、個別具体的な健康ニーズを抱える被災者支援としての保健活動にとって有効だった。

## （2）市町村勤務の保健師の活動 仮設住宅移行の段階

避難所期を経て仮設住宅への移行期には新たな健康ニーズや健康課題が予測される。こうした時期には継続的な支援活動が重要であり、健康ニーズの継続的な把握だけではなくて、社会関係づくりへの保健師による支援活動がおこなわれた。仮設住宅への移行にさいしても、入居される

ごとにその都度、戸別訪問や全戸訪問調査、健康相談は、上述の事例でも継続的におこなわれてきたが、そうした仮設住宅入居者同士の社会関係づくり（地域的なつながりづくり）にも保健指導の場面で配慮されていたことが分かる。

先の仙台市若林区でも、仮設住宅での入居状況にあわせて7月から12月までの間に全戸訪問調査を実施し、ハイリスク者の戸別支援、集会所での健康相談・指導、サロンや介護予防防止といった「入居者同士のコミュニティの形成」（及川 2012: 180）がおこなわれた。特徴的なのは、コミュニティの形成というかたちで仮設住宅での住民のつながりの形成を支援することもまた、保健師活動の一つとされたことである。いわゆる「みなし仮設」と呼ばれる民間賃貸住宅入居者への訪問調査もおこなわれ、ハイリスク者を地域包括支援センターや医療機関へつなぎ、保健師や看護師の訪問を継続した（及川 2012）。「仮設住宅への入居時期や自治会の発足時期により、被災者の生活の安定に違いがみられる。このような状況から基礎疾患の悪化やPTSDの出現が被災者1人ひとり違うため、きめ細やかに個別の健康状態を把握する必要がある」（及川 2012: 181）。こうした違いは被災後2年・3年後に際立ってくる問題であり、ニーズの発見の重要性を示しているし、仮設住宅の避難者のみではなく、みなし仮設や在宅避難者に対する支援と訪問活動をおこなっているのも保健師が「家庭訪問」を重視していることの帰結である。さらにそうした個人単位の支援とあわせて健康教室やサロンというかたちで、その地区の住民全体を対象とした会合を企画することができる点も、保健活動における「個かマスか」という言い方に見られるように、保健師がそのどちらも、個もマスも重視してきたことの現れである。

津波被災によって新たに生じる健康課題にいち早く対処するという観点も、災害時の保健師活動において重視されている。宮城県女川町はもともと年間の自殺者数が1人以下という低リスクの地域であったが、その地域を管轄していた保健師はこころのケアや自殺予防に被災後取り組んでいる（藤山・島香・佐藤・斉藤 2012: 169）。「女川町は住民全員が被災者なので、ハイリスク者だけをピックアップする仕事ばかりしては、それ以外の層から脱落していく人が出るだろうと思います」（藤山・島香・佐藤・斉藤 2012: 169）という保健師の意見は、事前にハイリスク（＝災害時要援護者）であることが予測しうる層だけではなく、被災後の状況次第でその程度を予測できないようなヴァルネラビリティのあり方を端的に示している。些細な心身の不調であれ、相談への敷居を低くし、「ハイリスク」の健康リスクの高い層だけを医療につなげるのではなく、広く住民に目配りし早い段階から支援を行きわたらせるような保健活動のあり方について、「公衆衛生としての心のケア」（藤山・島香・佐藤・斉藤 2012: 169）という言い方で、その重要性も保健師の立場から指摘されていた。あらかじめ「ハイリスク」として想定されないような住民に対しても、支援の入り口を準備しておくことは、事前に特定可能・特定不可能な「多様なニーズ」を発見しやすくし対処することをも容易にし、「スペクトル」としてのヴァルネラビリティを前提にする場合「より悪い」状態へと移行するのを防ぐ手段としても有効であろう。平常時からの予防的な観点を重視する保健師活動との連続性をみてとれるし、このこころのケアは被災後の長期的な過程においてニーズが次第に高まっていくため、そうした時間軸上のニーズの推移を予測してこその対応であり、ヴァルネラビリティへのケアという観点からみて、非常に示唆的である。地元保健師が被災前と被災後の健康課題の変化を敏感にとらえて活動していくことを可能にする



ためにも、派遣保健師や応援保健師というかたちで地元の外からの保健師による保健師への支援が重要であることも言うまでもない。では、そうした地元の外からの保健師は、どのような支援活動をしていたのか。

### (3) 派遣保健師・ボランティア保健師の活動

同一の県や市からの応援保健師や、全国その他の市町村からの派遣保健師は、東日本大震災において多数派遣された。こうした保健師たちは、避難所運営の支援のほかに健康調査や家庭訪問の実働として参加している。以下にその一例をあげていく。

高知県から宮城県南三陸町に派遣された保健師の事例では、3月17日に98名の保健師を派遣した段階では、南三陸町の保健福祉課長の所在が確認できなかった（その後死亡が確認された）。住民基本台帳や介護保険、予防接種などの台帳類も全て無く、情報は地元保健師の頭の中にしか残っていないなかで、兵庫県の保健師が持参した健康調査票をもとにして、地区を分担して在宅被災者の訪問健康調査（ローラー作戦）が報告されている（田上 2011）。対象地区の区長、班長、健康推進員を通じて、保健師による家庭訪問調査をおこなうことを周知してもらい、健康推進員とともに家庭訪問をした（田上 2011）。「高知空港を出発する時、私に災害支援ができるだろうかと不安いっぱい語っていた新人保健師が、帰る前には飛躍的に成長していた。保健所保健師であるため、平時には特別なケースしか訪問活動をしていない。そのため「地域」という言葉には怖いイメージしかもてていなかったのである」「彼女は「大学で地域看護とか公衆衛生看護の違いを習ったが、今回の経験で初めてその違いを理解できたように思う」と熱く語ってくれた」（田上 2011: 756）という報告からは、こうした派遣保健師が自ら災害支援を経験することが、保健師の職業教育ともなっていたことがわかる。南三陸町でおこなわれたローラー作戦は、協力者などの地域・人的資源の把握のうえで1軒1軒を訪問する活動であるため、地区把握と家庭訪問という保健師の職業的な特色が反映される活動であり、そうした活動をとおして保健師という専門職像がうきあがるといえる。

同じく、派遣保健師の事例として、静岡県では岩手県遠野市に現地調査本部が設置された。静岡県からは仙台市に対して5名、岩手県山田町に対して延べ53名保健師を派遣し、「県保健師と市町保健師の合同チーム」を編成し「感染症対策や災害対策についての広い視野と、母子保健や介護保険など地域住民への個別対応力の両者を兼ね備えたチーム活動」を重視した（土屋・川田 2011: 763）。このように平常時から保健師は勤務先ごとに業務が異なるために、それぞれの保健師の得意分野を活かせるような派遣体制が組まれている。こうしたチームによって、被災者に対する保健活動（健康相談、こころのケア相談、ケース調整、衛生状態）や被災住民への家庭訪問（安否確認、被災者の継続訪問と健康相談、訪問マップ作成）、要支援者台帳作成（家庭訪問の結果、継続的経過観察が必要な者の台帳作成）、乳幼児健診の支援がおこなわれた（土屋・川田 2011: 763）。どこの地域においてもそれぞれの勤務先で保健師のおこなう業務は類似しているためそうした市町村の職員としての保健師業務の共通性は、派遣保健師の活動において、活動の場所が被災地での活動へと変わっても活かされることは、市町村勤務の保健専門職の強みである。

もう一つ、保健師職能を示す派遣保健師の活動として特徴的なのは、岩手県大槌町の事例であ

る。国や市町村からの派遣というかたちではなくてボランティアとして全国から保健師が支援活動をおこなった事例である。岩手県大槌町では、人口の1割以上が死者・行方不明者となり、町の医療機関も被災・流出した。そこで大槌町に過去28年勤務したベテラン保健師である鈴木るり子保健師<sup>18</sup>は、国が主導となる災害時保健師派遣事業の枠をこえて、一般社団法人全国保健師教育機関協議会、NPO法人公衆衛生看護研究所、全国保健師活動研究会をとおして、大槌町の全戸家庭訪問調査への協力を呼びかけ<sup>19</sup>、全国から137名の保健師が参加した(村嶋・鈴木・岡本2012)。全戸家庭訪問の目的は、「震災後1ヶ月半の時点で、大槌町民の健康状態を家庭訪問によって把握し、支援が必要な人を見出して支援につなげること」、「安否確認により住民基本台帳を整備すること」であり(村嶋・鈴木・岡本2012: 14)、全国からボランティア保健師が活動に参加して、個別具体的なヴァルネラビリティへの対処とともに、津波災害後の人口ピラミッドの作成にあたった。1ヶ月半という早い段階で、大槌町の地元保健師として活動していた鈴木保健師が保健師のマンパワーを使い、全国的にみても犠牲者数の多い大槌町での災害支援をおこなった。

形式としては大槌町行政の意向として「正確で客観的な安否確認情報」が欲しいという要望があったため、当時の町長職務代行者の承認を得て<sup>20</sup>住民基本台帳と連動させている。「住民基本台帳は、通常は非常に機密性の高い情報であるが、今回の調査は、大震災から間もない時点で、本来自治体が把握すべき情報を、町の依頼で我々が代替する形で実施したため、特別に町から提供された」(村嶋・鈴木・岡本2012: 37)とあり、大槌町の保健師活動はボランティア保健師が、大槌町からの依頼というかたちで全戸家庭訪問をしているという点で、他の被災地における家庭訪問のローラー作戦と形式は異なる。

そのような経緯で、2011年3月1日時点での住民基本台帳と住宅地図を参照し2011年4月23日から5月8日までの間に延べ560人の保健師によって4,000件弱の家庭訪問をおこない、住民基本台帳の3分の2の住民に面接できたとある(村嶋・鈴木・岡本2012: 37)。保健師は、子どもの有無や障がいの有無、病気、介護保険、年齢等のフェイス項目や、家屋の状態、疾病歴、自覚症状、介護保険利用の有無、日常生活の諸動作の容易度(震災後に悪化したかどうか)、心理的反

<sup>18</sup> 以下、鈴木保健師と表記。

<sup>19</sup> 2011年3月31日付けの全国保健師教育機関協議会ニューズレター臨時増刊号には、「津波で助かった人々の生きるを支えたい、自殺防止が重要です。全戸家庭訪問をして安否確認したい。調査研究して保健師の教育方法を開発したい。」「今回の災害で、保健師活動の真価が問われています。そして、保健師教育の真価が問われています。保健師が『人々の生きるを支える』とは……。その教育はどうあるべきか……。」という鈴木保健師からのメッセージが掲載された。(村嶋・鈴木・岡本編2012: 33-34)。大槌町の活動は岡山大学を主管校とした「平成23年度厚生労働省老人保健事業推進費等補助金(老人保健健康増進等事業分)」の「一人暮らし高齢者・高齢者世帯の生活課題とその支援方策に関する調査研究事業」「地震による津波で被災した一人暮らし高齢者・高齢者世帯の生活再構築のための支援過程の構造化」として採択されている。

<sup>20</sup> 承認を得るまでの経緯については、鈴木(2011)に書かれている。最初、鈴木保健師が町長職務代行者である副町長に、「まっさきに住民の安否確認をすること、そしてサバイバーズギルド(生き残った者が抱く罪悪感)を軽減し自殺予防対策を講じること、町が立ち行くために職を確保すること、復興に向けて始動しなければいけないことなど、保健師の視点から緊急性の高いと思われること」を話したさい、副町長には「この状況では安否確認などできない」と言われた。その後、全国の保健師への呼びかけをおこない副町長との交渉の末に全戸家庭訪問を実現している。鈴木保健師の大槌町でのキャリアはこうした交渉過程に影響していると考えられる。

応、今後の方針、QOLといった項目について尋ねる調査票を持って、血圧測定をおこないながら1軒1軒の家屋を巡回した。避難所だけではなく、なぜ全戸訪問なのかという点については、鈴木保健師は、保健師本来の姿はポピュレーションアプローチ<sup>21</sup>とPDCAサイクルであり、全戸訪問をすることによって「実態を明らかにし、町に政策提言をすること」を目的としていたからと述べる（鈴木 2012）。避難所にいる家が全壊した被災者のみならず、大槌町の住民という集団全体が「被災状態にある」（鈴木 2012: 33）という過酷な状況のなかで、状態を把握しハイリスク者に対しては支援につなぎ、集団全体の健康課題を明確にすることで、政策提言をおこなうことは、保健師の特色である地区把握・地区診断の被災時の応用といえる。

大槌町の全戸訪問では、健康調査の結果に基づいて、「早急に対応が必要・支援の必要あり・経過観察・支援不要」といった判断をおこない、フォローアップ体制を整えた。そこで早急に対応が必要な者は医療関係機関につなぎ、継続的にフォローした。この健康調査をふまえて、被災後の住民基本台帳と人口ピラミッドが描出された（村嶋・鈴木・岡本編 2012）。その結果、家屋の状態（全壊か半壊か）や避難状態に関わらず、被災前の状態と比べると住民全般に血圧上昇がみられ、「高血圧という地域の健康課題は、今後、生活習慣病や脳血管疾患、心疾患、認知症の発症数が増加することに直結するため、予防と治療両面での疾病管理体制を、適切に整えることが急務である」（村嶋・鈴木・岡本編 2012: 73）ことが明らかとなった。このような被災後の健康課題を大槌町全体としてポピュレーションアプローチとして発見し、保健活動の目標にすえた<sup>22</sup>。さらに婦人会・青年団OB・消防団を対象としたフォーカスグループインタビューをおこない、「町の復興」に対するイメージ、復興のために私（自分）たちができること、そのために必要なことを尋ね、家庭訪問の結果とあわせて政策提言をおこなった。

災害時には緊急時のケアを要する心身の健康被害だけではなく、長期的な心身の健康課題や、もともとその地域にあった健康課題、慢性疾患の構造や自殺率、医療機関・サービスの状況等の悪化が考えられる。そうしたなかで全戸家庭訪問とポピュレーションアプローチとしての地区診断と地区把握をおこなって、政策に反映させようとしてきた保健師活動は、公衆衛生看護の専門知識を持ち平常時から医療福祉機関や住民と顔の見える関係を築いているからこそ可能である。保健師は、東日本大震災における一つの「ニーズの発見」の機能を持つ実践の中心に位置づけられる。

大槌町の事例のような災害対応が可能になったのは、各市町村に長年保健師として勤務し、地域特性を把握し住民との密な信頼関係があったこと、保健師間の全国的ネットワークが緊急時対応に活かされ効果的な訪問活動ができたこと、その地域に平常時から顕在化していた高血圧とい

<sup>21</sup> ポピュレーションアプローチとは健康障害を引き起こす危険因子を持つ集団のうち「集団全体、分布全体に働きかけて適切な方向に少しずつ移動、シフトする方法」のことをいい、集団全体の健康障害のリスクを低める介入方法である。他方で、ハイリスクアプローチとはそうした集団の中でもより高いリスクを有する個人に介入する方法である（日本看護協会 2006 「やってみよう!! ポピュレーションアプローチ」より）。

<sup>22</sup> その後「大槌町塩とりリボンキャンペーン」という減塩活動が提案され施策として展開されている（「地震による津波で被災した一人暮らし高齢者・高齢者世帯の生活再構築のための支援過程の構造化」事業報告「保健師による東日本大震災復興支援プロジェクト」報告書 2011）。盛岡タイムズ WebNews (<http://www.morioka-times.com/news/2012/12/03/11/12031106.htm>) では、「食改さん」と呼ばれる食生活改善推進委員の人々が中心となって、減塩を呼びかけている様子が報じられている。

う健康課題に基づき「健康被害」の把握とそれへの対処が継続的に行われたことが挙げられる。いずれの要因も偶然に効いたものではなく、平常時からの保健師の活動が拠って立つ理念と活動の歴史に支えられていたからこそ効果を発揮でき、災害支援に赴いた全国派遣の保健師からは、「保健師活動の原点に立ち戻ったかのような」自己効力感が感想として述べられている<sup>23</sup>（村嶋・鈴木・岡本編 2012）。では、その「理念」「原点」とはどのようなものか。

#### 5-4-3 保健師活動の原点と被災者支援の接点

以下に鈴木保健師への聞き取りをもとに、大槌町での災害対応・被災者支援の初期の段階における活動と保健師の「職能」との接点について考察してみたい。1 点目は看護技術知識をベースにした「まち」へのトータルな俯瞰的視座である。「ドクターが病人を診断するように保健師は地域を診断する」、「地域を看護していく」、「街の持っている力を大切にする」、「まちに侵入する外敵から守る」、「住民に力をつけてもらう」、「病んでいる街、仕事・住む所、病院、教育」という言葉からわかるように、保健師活動はポピュレーションアプローチとして、まちや集団全体に対しておこなわれるものである。2 点目は、柔軟に地域社会の健康問題を発見し対処していくという職業観である。「常に保健師は未知との遭遇」、「公務員でありつつ住民側」、「住民をバックにしてトップとたたかう（例えば、水俣公害訴訟）」、「保健師は新しい法律が作られるたびにいろんなところに配置される（介護保険による地区担当から業務分担に伴い地区配置から分散配置への移行）」、「保健師のポストが他の職種におきかわり政策提言ができない」、「地域保健はそのつど変化するという認識に日頃から立っているから災害もその延長」という言葉からは時代に応じてさまざまに形を変えながら、そのつど変化する問題に対して必要な活動と政策への提言をおこなってきたし、それが保健師という職業であるという認識が、災害対応において自主的な保健師活動と健康ニーズの把握との連続性のもとに読みとれる。特に、政策提言ということは、職務であり、「政策提言により1つずつ変えていく」「見て聞いてつなげる」「人と人をつなげていくベースが地区診断」「法律を作っていく創造力がないと難しい」という表現から、現実的な問題への対処を提案していく保健師像がうかがえる。3 点目の他の専門職との差異については、「訪問看護師にくらべて保健師はダイレクトに家庭訪問できる」ということが保健師の強みであり、「アメリカの保健師は超ハイリスク（麻薬等）住民向け」であるが日本の保健活動は地域全体へのアプローチをおこなっており、岩手県沢内村のような地域では乳幼児死亡率に保健活動の果たした役割は大きい。だが、それは岩手県沢内村が「小さい村だからできたんでしょ」という質問はよくされるが、家族の最小単位を対象とすれば、保健師を平均でみんなでわりふってやっていけば、人口規模の大きさは関係なくやれる」というように、地区ごとに担当制をしいて保健活動をしていくことが重視されている。

<sup>23</sup> 例えば次のような声があがっているという。「久しぶりの家庭訪問で、保健師らしさを感じた」「“保健師に会って話ができて気持ちが楽になった”と言われて、私（ボランティア保健師）にとっても貴重な体験になりました」「“保健師です”という“ちょうどよかった、お母さんの血圧を測ってください”と来るのを待っていてくれた」「保健師は住民の最も身近な支援者、相談者であることを再確認した」（村嶋・鈴木・岡本編 2012）。

保健師活動に対して「地域を看る」という言い方が鈴木保健師によってなされるように、保健師活動の特殊性は、さまざまな健康問題を持ち地域に暮らす人びとの生活の場から、地域の疾病構造の把握や保健指導の実施、大小の個別のニーズを持ちながら在宅で・地域で暮らす人びとの相談援助業務にある。特色は、相談援助をおこなう点、ケア的・予防的な介入である点、在宅といった生活の場、個人をとりまく地域社会全体を観察対象とする点である。このことを指して、鈴木保健師は、「医師が病気を診断するように保健師は地域を診断する」と表現する。

他方で、保健医療をとりまく状況の変化にともなって、保健師の専門性と役割についても議論がなされてきた。1994年の地域保健法制定により、2006年の介護保険法の改正と地域包括支援センターの創設、地方行政改革の職員定数の削減、組織体制の変革、介護予防を目的とした地域保健活動の内容の変化、人員削減の中での保健師の適正配置、自治体や地域住民組織、NPOと自治体保健師との連携が課題となっている（厚労省 2008）。

このような変化は保健師活動の内容自体にも実質的な影響を与えてきた。本来、「保健師の専門性は、家庭訪問等による地域住民の生活の場に入った活動を通して地域の健康課題を把握し、それを行政の施策や住民の自発的な活動につなげることにあり、こうした地域での活動が保健師活動の中核的業務である」（厚労省 2008: 7）とある。保健師の活動は、看護学の実践的な知識に基づいた活動ではあるが、活動内容は医療行為ではなく生活者を取り巻く地区を総ぐるみで観察対象としている。その地域特性を把握するための「地区診断」は地区担当制を取ることで効果的におこなうことができ、戸別の一軒一軒への「家庭訪問」は実質上の保健活動としても、住民や関係組織をつないでいくための関係づくりとしても（さらには「要援護」家庭の把握としても）意義をもってきたのである。ハイリスク層への個別のアプローチである「ハイリスクアプローチ」と地域住民に対する包括的なアプローチである「ポピュレーションアプローチ」の双方を組みあわせ、後者のアプローチに基づいた生活環境としての「地域」全般へのケアが保健師の平常時の活動では目指されてきた。こうした平常時の活動のうえに災害時の保健師の活動の基盤が構築される。災害時に保健師職能が活かされた背景には、平常時からの保健活動の実践の歴史があり、大槌町の事例のようにその1つ1つの津波被災地で28年にわたり活動してきたかつて女性の専門職であった「保健師（かつての「保健婦」）」の経験が活かされているのである。

災害時は緊急性が高く、救護の場面において看護師資格を持つ保健師は緊急時の看護ニーズに対応しうるだけではない。近年時代の変化とともに保健師活動も変化しているが、長年政策提言を重視しながら保健活動をおこなってきた保健師の経験は、災害という、誰がどのようなニーズをどの程度抱えているのかの把握が困難な状況において、現状把握を進める上で効果的に機能した。

本稿の文脈でまとめると、災害発生前に予測しえないヴァルネラビリティの内容と程度に対して、全戸家庭訪問をおこない、ヴァルネラビリティが初期に最も先鋭化する身体面での「健康ニーズ」をひろいあげ、継続的にケアしていく体制に必要な専門職の1つとして、保健師を位置づけることができる。

さらに、発災から3年目を迎えて「日常化」する生活支援全体のあり方を問う場合、保健師の活動は他の専門職やボランティアでは代替の効かない特徴がある。一つは、「血圧測定」「健康指

導」というツールを用いて気軽に住民に接近可能な点である。ボランティアによる「心のケア」という文脈では面接する必要があるが現段階ではない住民に対しても、「血圧測定」という文脈であれば比較的接近が可能となる。さらに、顔見知りの保健師に対する「信頼感」は津波被災地の高齢者の間では特に強く、例えば、大槌町の役場が保健師に業務委託というかたちで全戸家庭訪問を依頼できた背景には、長年その地域で活躍してきた鈴木保健師との関係が大きいことが推察できる。

そのような関係性から、被災後のニーズを把握し健康問題や支援、必要な支援へのパイプ役として、地域住民の状態を日常的に把握している保健師の経験は、災害時の「ニーズの発見」に活かされるものである。

こうした専門職のおこないうる災害支援、被災市町村以外から専門職の者がボランティアとして派遣される場合、引退した元専門職の者がボランティアとして被災者支援をサポートする場合それは「職能」を活かしたボランティアとして「専門ボランティア」、または「職能ボランティア」と呼ばれる。保健師職能が特に東日本大震災の津波被災地で今後の被災者支援・生活支援に活かされる条件については、各種関係機関との連携やその地域ごとの特性・保健活動の歴史に基づいて更に考察されねばならないが、属性規定的なニーズとしてあらかじめ「災害時要援護者」「ハイリスク者」のニーズとして予測される、特定されるニーズと合わせて、事前には把握できず災害が生じるたびにその都度発見され対処していかなければならない状況依存的なニーズやヴァルネラビリティへの事後的な対処方法・知識を保健師活動にみることはできる。

もちろん、ヴァルネラビリティの複合性や時間的次元を鑑みるのであれば、第3章でみたような、さまざまな社会的属性が相乗的に積み重なったさいのヴァルネラビリティの複合性や、津波被害後に時間的に蓄積されていくようなヴァルネラビリティへの対処には、保健師活動のみでは困難な面もある。例えば、災害後のDVの悪化は、保健師のいる保健センターと女性支援団体の連携を要する問題であるし、高齢者のケアをおこなっていくためには仮設住宅支援員<sup>24</sup>や地元住民、福祉関係機関との連携は必要である。

東日本大震災を経て、保健師の災害派遣のあり方についての議論<sup>25</sup>は継続している。「被災地への保健師の派遣のあり方に関する検討会」報告書（日本公衆衛生協会 2013）によると岩手県、宮城県、福島県に派遣された保健師は計 7,002 人である。東日本大震災での主な活動として項目分けされているものは、被害状況の把握・報告や、救護活動、自宅・避難所・仮設住宅の住民の健康相談や予防保健指導、健康状態の悪化した避難者や要援護者への対応、医師の診察補助、福祉避難所の避難者への対応である。派遣に関する課題としては、保健師のマンパワー不足であり市町村職員としての保健師の不足によりリーダーシップをとったり派遣調整を担う役割を十分に担ったりする人員の不足や、情報集約の困難、「被災地保健所と被災市町村との間で、日頃の関係構築ができていなかったため、保健師の派遣調整について十分な情報共有や連携が行えず、互いに

<sup>24</sup> 南三陸町の事例として本間（2013）を参照。

<sup>25</sup> 東日本大震災での保健師の活動をふまえて DMAT（災害時派遣医療チーム）の保健師版である「災害時派遣 PHN チーム」の養成も議論されている（PHN は Public Health Nurse＝保健師の略）。災害時派遣 PHN チームの養成を提唱する鈴木るり子氏（岩手看護短期大学教授（保健師））は「緊急時支援をはじめ被災者支援の現地マネジメントをする、さらに全住民の安否確認と健康調査を実施し分析結果を政策提言書にまとめる」チームと説明している（鈴木 2011: 36）。

機能を発揮できなかった」（日本公衆衛生協会 2013: 6）とするような組織間連携の不十分さが、災害時の保健師活動にとって支障になっていたことがあげられている。さらに、支援内容と要望とのミスマッチ、派遣された保健師活動上の偏り、人員確保の問題、「災害時の対応に関する知識や認識の不足により、発言や支援業務について被災地への配慮に欠ける派遣保健師も見受けられた」（日本公衆衛生協会 2013: 6）という保健師の災害対応に関する教育の問題、業務の引き継ぎの問題、派遣終了や支援の方向性に関する問題など、多くの課題があがっている。

村嶋・鈴木・岡本編（2012: 196-207）では、保健師に必要な能力として、刻々と変わるフェーズに対応できること（衛生管理や健康相談、外部からの救援への手配や情報集約、コミュニティづくり）や、アウトリーチとして家庭訪問によるニーズの発見、得られた情報を分析・統合して施策化していく能力があげられている。他に保健師にとって重要なものとして、家庭訪問技術、将来を見据えた地域の資源の確保（訪問看護ステーションなどの将来的に重要な社会資源の確保）、防災計画への保健師の参加、防災本部のメンバーとして保健師がいることがあげられており（同）、情報の集約や保健福祉体制の調整という点でも防災本部に保健師がいることは、保健師派遣を受け入れる側にとっても重要である。「保健師は、日頃から、住民の健康状態、要介護状態や難病等による人工呼吸器装着者、人工透析患者等を把握している。この人々は、災害弱者として位置づけられる」（村嶋・鈴木・岡本編 2012: 204）。災害時の医療・保健・福祉の連携にとっても保健師が参加していることは重要であるし、災害後の地域ケア体制を復興させ継続的な被災者支援をおこなうにあたり、災害弱者とされる人びとへのケアを中心としてそれぞれの機関と住民が連携していくことは重要である。そうした連携は、災害弱者とはされない人びとの潜在的なニーズや、ヴァルネラビリティへのケアへの、まさに予防的な体制として構築されるべきであるだろう。

## 5 おわりに

保健師の災害時派遣は、健康被害の救護や健康ニーズへの対処、地元保健師と連携した家庭訪問と健康調査、地元保健師の健康相談業務の支援という事柄のみをとっていても必要である。保健師という専門職内の知識やノウハウの全国的な共有が、そうした災害対応を可能にする。だが、そうした知識やノウハウを活かすための効果的な派遣のあり方となると、他機関との連携や組織化、保健師教育という平常時の保健師活動をめぐる現状や問題と連続するかたちで今後も模索される必要がある。本章では、災害時の広域にわたる保健師の派遣、派遣される保健師の職能、特定の被災地における「地区」で継続的に培われてきた保健師の活動の歴史と平常時からの連続性が、災害発生直後から長期的な復興過程で生じる「多様なニーズ」への対処とそれらのニーズ自体の発見にとって、1つの重要な位置をもつことを提起した。

本章でみたように、地域社会レベルで持続可能に被災者支援をおこなっていくさい、1つの特定の地理的範囲からなる「地区」で長年にわたりおこなわれてきた保健師の活動と、そうした「地区」を越えて派遣される保健師の活動は、全く別のものではなくて保健師職能という点で共通した基盤を持つ。もっともこの基盤は今日の「地域」をとりまく社会問題・社会背景とリンクし変動していくのであり、自治体合併や地域ケアの変容にともない、保健師職能の世代間の継承性の

問題に対するスタンス、つまり保健師教育のあり方についての意見は保健師間でも一様ではない。けれども、津波被災地における地元保健師、応援保健師、派遣保健師の、それぞれの保健師職能を活かした被災者支援の活動体制とネットワークは、全国的に構築されており、それは「地区」内に留まるものではない。それは狭い「地区」単位の災害対応や、災害後のセーフティネットの再構築という今日の「地域社会」が抱えるより広い問題に対して、それぞれの「地区」間が連携していく、被災地支援の1つのモデルであるといえる。



## 終章 「ヴァルネラビリティとケアの社会学」の意義

本稿の課題は、「自然災害の被害とニーズを社会的に考察するさいの視点」を、地域防災・地域単位の災害対応における被災者ニーズへの対応（＝被災者ケア）に即して検討することである。ニーズ把握の困難は過去の自然災害でも繰り返し報道されてきた。この「ニーズ把握の困難」とは、個別具体的に諸個人において生じるニーズの多様性や予測の困難のことである。そうしたニーズや被害に対応するのは被災者ケアをおこなう人びとである。おこなわれる場は「地区」と呼ばれるような狭い範囲での「地域」である。よって本稿の課題は地域防災・地域単位の災害対応における被災者ケアの文脈に照準して設定された。ゆえに本稿の目的もこうした地域における被災者ケアに関する展望を社会的に示すことが第一である。さらに第二の目的は、「ヴァルネラビリティとケア」という論点を災害研究にとってまた社会理論にとって経験的な事柄に則してどのように展開しうるのかを提起することである。以下に本稿の議論の流れをまとめたうえでこうした課題にとりくむことの経験的・理論的な意義を述べる。

### 1 本稿の議論の流れ

本稿の課題について「地域における被災者ケア」を念頭において次の2点から接近した。それぞれ第Ⅰ部と第Ⅱ部に対応する。

- (1) 自然災害の被害とニーズの理論的考察—リスク論・ヴァルネラビリティ概念
- (2) 被災者ケアにおける被害やニーズの考察—「災害と女性」

#### (1) 自然災害の被害とニーズの理論的考察—リスク論・ヴァルネラビリティ概念

第Ⅰ部でとりくんだ作業は次のようなものである。理論的問いとして「自然災害の被害やニーズをどのように社会的に考察するか」という問いを設定した。この問いの背景には「ニーズ把握の困難」という被災者ケアにおける経験的な課題がある。いかにしてニーズや被害を私たちは把握しうるのか、考察できるのかという問いである。事前に予測される被害やニーズと実際生じる被害やニーズとは異なる。被害やニーズをどのように把握していくべきか。これは社会的な災害研究の視点と方法に関する問いである。他方でこうした「ニーズ把握の困難」ということが経験的な場面だけではなくて、災害研究においても課題となりトレンドとなってきたという研究史上の変化がある。そこでまずこの変化について論じたのが第1章である。

第1章では、国内の社会的な災害研究の流れ、アメリカ災害研究の流れの双方において、「被災者支援・ケア」という課題が浮上してきたことを論じた。自然災害のマクロレベルでの制御・予測・予知といった国家的危機管理の要請は当初アメリカ災害研究に反映されていた。その後災害研究の蓄積と進展に伴い、自然災害の被害の論じられ方が「ヴァルネラビリティ」パラダイム

を主軸にすえたものへと変化していく。つまり自然災害の被害が社会的背景を持つものとして理解・説明されるとともに、被害の個人差・社会差という論点が1980年代ごろから「ヴァルネラビリティ」という概念を用いて提示されるようになったのである。その流れの中でHewittの研究を取りあげた。日本国内の災害研究はこうした流れとは独立してはいるものの阪神淡路大震災を経て東日本大震災に至るなかで「支援・ケア」の議論が、その人の社会的属性と結びつけられて論じられるようになっていく。東日本大震災以後は支援対象者の社会的カテゴリーの「細分化」が見られる。以上のことを確認したうえで、「支援・ケア」の問題と「地域」は切り離せないことを主張した。なぜなら物質的な出来事である災害はその物質性ゆえに生身の身体への危険をとまなうものであり、地域単位の防災・災害対応が、その抑止と被災者ケアの場となるためである。

第2章は、「自然災害の被害やニーズをどのように社会学的に考察するか」という第I部の問いに対して、リスク・被害の帰属という観点から考察した。自然災害の被害を社会構造や個人の社会的属性に結びつけて説明する災害研究の「ヴァルネラビリティ」概念に依拠し、個人のヴァルネラビリティ、災害の被害の受けやすさを規定する社会的属性と状況を説明する先行研究を取りあげた。そうした先行研究は社会構造や社会的不平等の生み出すリスクと個人の関係をとらえようとするものであり、自然災害の被害を社会構造と不平等という観点から説明するものである。そうした説明の仕方とリスク社会論の知見を比較した。ヴァルネラビリティ論におけるリスク概念では、リスクの認知的側面についての議論があまりおこなわれてこなかったことを指摘し、災害研究とリスク社会論の差異を考察した。次に被災者支援の文脈からヴァルネラビリティとリスクの問題を考えると「誰にどのような被害があり、誰が何を欲しているのか」というニーズ把握の困難という問題がある。そうした被害やニーズは事前に被害をその人の社会的属性と関連づけて論じる仕方からでは、十分に理論的に捉えられない。つまりヴァルネラビリティの内容は事前に予測してもその「程度」は予測できない。この問題を「非知」概念との関連で論じ、地域単位での災害対応においてはこうした「非知のヴァルネラビリティ」へのケアが重要であることを理論的な側面から述べた。あわせて、被災者ケアのおこなわれる場としての地域社会についての理論的考察を付した。

## (2) 被災者ケアの実践で取り組まれている被害やニーズの考察—「災害と女性」

第II部では、第I部での問い「自然災害の被害やニーズをどのように社会学的に考察するか」に対して「災害と女性」という角度から経験的なレベルで接近した。自然災害の社会学的な考察の仕方に衆目一致する視点・方法が蓄積されていないこと、災害の被害と性別を結びつけて論じる論調もここ20年くらいのものであることから、「災害と女性」という角度をとることは第I部での問いを経験的事実に基づいて展開するには有益である。さらに「「災害と女性」という角度から被災者ケア体制の課題と可能な方向性をどう提起するか」という第II部における問いを設定した。

第3章では、「女性の視点」と「ヴァルネラビリティ」概念の接点について災害研究の立場から「災害と女性」研究に依拠して論述した。まず「災害と女性」研究が、平常時からの女性を取り巻く状況と社会秩序、ジェンダー秩序の分析をふまえて災害時の女性の被害が考察されるべきであることを主張していること、そのとき性差は変数ではなく「過程」として理解されるべきことを示した。女性の視点から災害の被害を考察することは、その被害の身体性についての議論と結びつけることができる。セックス／ジェンダーという区別はジェンダー研究の主要な視点・方法論を構成する。自然災害においては、個別具体的な女性の身体への被害が現れる。本稿での課題は災害時における「ニーズの把握の困難」と個別具体的な対処の方法という被災者支援上の課題を問題背景としていることから女性の身体面での被害に着目した。セックスとしての女性の身体もまた社会的に構築されており、セックスもまたジェンダーとして社会的に構成されているという視点に立たなければ女性の災害の被害を考察できない。けれども従来の「災害と女性」研究においては、この区別について詳細には検討されてこなかった。さらに、災害時の女性の被害を時間軸に沿って見ていくと、平常時のジェンダー秩序が反映されており、身体面での公衆衛生や保健といった被害が女性に特有の仕方で発災直後や避難生活において顕著となることがわかる。こうした多岐にわたる被害は女性の1人1人の身体において生じるため、「地域」という地理的な比較的狭い範囲における防災活動や災害対応に「女性の視点」を組み入れることが重要である。この「女性の視点」は、女性の災害被害の記述、女性の主体的な災害対応の記述、そして災害時要援護者と呼ばれるような女性によって「代弁」されるようなヴァルネラブルな人びとの視点も含みうるものとして、女性支援をおこなってきた支援者により用いられてきた言葉である。第3章は「女性の視点」の含意を検討したものである。

第4章では、「災害と女性」研究と地域防災・災害対応の接点にあるものとしての「災害時要援護者」へのケアをテーマに町内会・自治会へのアンケート調査の結果をふまえて考察した。「女性の視点」という言葉が女性支援の場面で用いられるとき、それが災害時要援護者のニーズを支援する支援者の視点として代表性を持つという含意がある。そこで女性とケア労働に関する原理的考察として Kittay の依存労働論を手がかりに自然災害発生時には「災害時要援護者」となる「依存者」のヴァルネラビリティの論じられ方を、災害研究におけるヴァルネラビリティ概念と比較検討した。自然災害においてはケアの担い手としての「関係的なヴァルネラビリティ」もまた女性の状況として顕在化することを論じた。こうしたフェミニズム理論の蓄積はこれまで地域防災と「女性」の間の問題として活かされてきたとは言い難い。地域防災の研究では「女性の視点」どころか日常的な「ケア」の担い手の視点もまた十分には展開されてこなかった。この問題にとりくむために、地域防災活動に関するアンケート調査結果から地域防災の全体的な特徴を位置づけた。その問題点は一部の男性である人びとの参加にとどまること、行政主導型の対応であること、「災害時要援護者」として地域防災で想定されるのは一部の特徴をもった人びとに限られていることを論じた。災害時要援護者というカテゴリーは行政や地域防災の政策上は狭く用いられるため、そのカテゴリーのみに基づいた地域防災や災害対応では不十分である。女性とケアの問題は災害時要援護者の問題と関連づけて理解することができる。

第5章では、女性の災害対応の事例として、さらに被災者ケアを担う保健専門職として「保健師女性」の活動に焦点をあてた。東日本大震災では津波被災地で長年活動してきたベテランの保健師女性が被災者ケアの中心となってきた。この保健師活動は平常時から地区担当と家庭訪問という独特の技術を活かし、昭和初期から平成にかけて、今回の東日本大震災における津波被災地のような普段から医療資源の乏しい地域の公衆衛生を担ってきた。その地域保健活動は住民の生活全般の把握、相談、公害問題、原発反対運動など多岐にわたる、一つの「地区」に根ざした活動である。自然災害時の保健師派遣は全国規模でおこなわれる。感染症の予防や看護活動だけではなく、家庭訪問や健康調査によるニーズ把握、被災地の健康課題の提示と政策提言、コミュニティ作りなど多岐にわたる。緊急時の救援活動では多様なニーズが生じていて把握が困難な中で、岩手県大槌町のように全国の保健師がボランティアとして、その家庭訪問という技術を活かして被災後の人口ピラミッドの作成、全戸訪問によるニーズ把握と支援のフォローアップをおこなった。従来、災害と福祉活動・ボランティア活動は阪神・淡路大震災の社会学でも取りあげられてきた。しかし東日本大震災のような広域型のそして市町村の全体が被害を受けた災害において、保健師のローラー作戦のような支援活動は「ニーズ把握」体制の1つのモデルである。ヴァルネラビリティへのケアという観点からみても、保健師活動は健康課題を入り口として住民の状況を把握するさいに効果的である。第5章では事前に予測できないヴァルネラビリティの「程度」という本稿の理論的方向性を被災者ケア体制、保健師活動と医療・福祉の連携という課題に結びつけて論じた。

## 2 本稿の意義

では、本稿におけるこうした課題設定と結論にどのような意義があるのだろうか。まず本稿は、津波被災地における被災者ケアの持続可能性の条件という経験的な課題について、「災害と女性」という角度から社会的に考察していく土台づくりを目指した。津波被災地では津波被害により一旦流出した人口が回復することは容易ではない。自治体職員を筆頭とした支援者の「マンパワー」不足は深刻である。そうした状況のなかで自治体職員や一部の専門職だけではなく、地域に暮らし拠点を置く多様な組織・団体の支援者が協働し連携していくことが求められる。

### (1) 論点1 「女性」への支援・ケアの持続可能性

女性のニーズや被害を提起する際、それは「災害時要援護者」の支援と不可分である。地域防災・地域単位での災害対応に「女性の視点」を組み入れていこうとする試みは阪神・淡路大震災を経て国内の女性支援団体によっておこなわれてきた<sup>1</sup>。本稿ではこの試みの学問的な基盤となる

<sup>1</sup> イコールネット仙台では防災女性リーダー育成講座をおこなっている。「町内会など地域で女性が積極的に防災活動に加われば、さまざまな困難を抱える人の役に立てるはず。女性防災リーダーの存在は不可欠だ」というNPO法人イコールネット仙台理事の宗方恵美子氏の意見（「河北新報」2013年5月11日「女性の防災リーダー育成」より）にみるように東日本大震災を経て全国的に女性リーダー育成はとりくまれていく。他県の女性センターや男女共同参画センターでもこうした試みがおこなわれる。

「災害と女性」研究領域について、ヴァルネラビリティ概念を主軸とする災害研究の流れと関連づけて論じた。女性の地域社会における主体的な災害対応としては、これまで地域防災リーダーというように「住民」側の活動は注目されてきた（松井 2011、内閣府 2013、東日本大震災女性支援ネットワーク 2013）。しかし専門職に焦点をあてて、ベテランの保健師女性の活動に焦点をあてて、「災害と女性」という文脈で論じられたことは国内の災害社会学においては無い。保健師女性の活動はまさに本稿のとりあげる「ヴァルネラビリティへのケア」に対する専門職としての実践である。このように理論的な方向性と経験的な事例の接点を「災害と女性」を題材にして描きうることを本稿は提示した。「自然災害の被害とニーズを社会的に考察するさいの視点」を、地域防災・地域単位の災害対応における被災者ニーズへの対応、被災者ケアに即して検討し、「災害と女性」研究を日本国内の地域防災・災害対応の課題と結びつけたこと、国内の災害研究の「ジェンダー主流化」を提起したことが本稿の意義である。

他方で新たな課題がある。実際の「女性支援」をおこなう支援者は、例えば DV の被害者支援団体や、シングルの家庭の支援団体、男女共同参画に関連した課題に取り組んでいる民間の団体や関心のある市民ボランティアが多い。そうした女性支援団体が他の災害支援の担い手や職能団体（本稿では「保健師」）とどのように協働し連携していくかという課題である。それぞれの支援者が多くの情報を共有していくことは支援の重複や過疎を生み出さないためにも重要である。女性センター・男女共同参画センターは通常業務では「啓発」活動を担っている。「支援」活動は NPO や民間の支援団体によりおこなわれている。より専門性や制度上の手続きを有する支援は自治体職員や警察、裁判所などが担当している。つまりそれぞれの組織・団体・支援者の役割分担がみられる。このことは特に震災後の DV や虐待の増加といったような、リスクの高い問題への対処が、ごく一部の支援者によっておこなわれていることを示している。つまり深刻な問題になるほど支援の担い手の育成が容易ではないこと、協働と連携が困難であることが課題である。

予防的な観点からは、DV や虐待に至るまでの小さな変化や事柄であっても、相談できる場所やそうした場所へのアクセスの情報を住民に伝えること、深刻な問題である場合は複数の専門職や経験者が対応すること、深刻な問題を持つ被害者が最初の一步の相談において傷つけられることがないような、二次被害を防げるような知識・教育を、全ての支援者におこなうとともに、防災女性リーダー育成に際しても、DV や虐待といった問題において、支援者もまた加害者になりうることをきめ細かく注意することが必要である。このような新たな課題への取組み体制を構築していくことが、女性のヴァルネラビリティへのケア体制の構築につながる。復興まちづくりから「女性の視点」を排除しないためにも、女性支援に広い意味で関わる組織・団体・支援者が相互に、顔の見える関係を構築していくことがまず重要である。

## （2）論点 2 「地域ケア体制」の創造的復興

医療資源の元より乏しい津波被災地において、津波災害の 3 年後にさしかかり、地域ケア体制の復興は急務である。被災者支援に関しては医療福祉との関連でとりあげられることが多いのは福祉職やボランティアという支援者である（似田貝 2008）。本稿では福祉職ではなく保健職として保健師の災害対応をとりあげた。津波被災地における個別具体的なニーズや被害への対処は福

社職やボランティアといった人びとだけではなくて、保健師という保健職の人びとの活動として、つまり医療・保健・福祉の協働と連携の問題として論じ得るものであるからである。この医療・保健・福祉の協働と連携という課題は、災害時だけではなくて、平常時から津波被災地にあった課題である。しかし同時に医療過疎と呼ばれるような地域であるからこそ、岩手県藤沢町にみるように医療・保健・福祉の先駆的な連携体制がとられてきたことも確かである（小松田 2013）。

さらに今日「地域」という場に在宅医療の問題が入り込んでいることにも注意が必要である。厚労省は在宅医療を推進する方針を打ち出している。従来のように自己の選択の結果として、つまり個人の価値観やQOLの問題としてではなく、在宅での医療・ケアを受けざるを得ない高齢者層が増加していくことが見込まれる。「病院中心の医療体制から地域包括ケアへのシフトが進む現在、ケア全般に関して地域という論点は無視し得ない」（相澤 2013: 26）との指摘にもあるように、地域という単位は福祉だけではなく医療的な実践の場となる。このことは医療・保健・福祉の協働と連携という課題をより複雑化する。この在宅ケアの問題は本稿の「ヴァルネラビリティとケアの社会学」を地域社会の文脈で展開するさいに重要な問題である。特に終末期を対象とした在宅ホスピス・緩和ケアは、宮城県の医療法人社団爽秋会岡部医院に見るように、宮城県内で複数の先端的な取り組みがおこなわれている。その個人の身体的状況や社会的状況を背景としつつも、「終末期」「看取り」というフェーズは等しく万人に訪れ得る。そのフェーズは今後ますます、病院の中のものとしてではなく、「地域において」ありふれたものになる。医療費削減と反比例して「地域」は医療の場として重視されることになる。そうした現実が進行しきる前に、現段階で、地域単位でどのようなケア体制を構築していけるかという点で、この在宅ケアの問題と災害対応の問題は深く関連しあっている。いずれも平常時から「ヴァルネラビリティへのケア」を可能とする体制を医療・保健・福祉の協働・連携をととして、狭い範囲の「地区」や移動可能な範囲の「地域」において構築しておくことが課題である<sup>2</sup>。特に津波被災地では復興という課題とともに、こうした地域医療再建・再編成の課題の両方が顕在化しているのである。

そうした地域という場に保健師という職業をどのように位置付けうるのか。かつて医療資源の行き渡らない農村や開拓村で医療的・福祉的な行為もまた担ってきた保健師という職業の今後の役割が問われる。特に津波被災地において、ベテランの保健師女性が、既に退職した元・保健師も含めて地域の社会的ネットワークのなかで積極的な保健活動が続けてきた背景は、保健師がその地域において担ってきた働きが人びとの生活に根づいていたことである。災害という経験をととして、この保健師という専門職が他の医療・福祉専門職とどのような協働・連携体制を構築していけるのかという論点は、今後の津波被災地の地域ケア体制の復興のあり方として継続的に問われるべきである。本稿は、保健師の災害対応の特殊性について第5章で考察し、その災害対応のうちに保健師という職能の意義を検討した。

以上の2点はいずれも協働・連携というタームを中心においている。しかし協働・連携というときに、Hewitt が指摘するような「排除される視点」が必ず生じる。排除されるのは「女性の視

<sup>2</sup> もちろん在宅ケアすら可能でないような地域（過疎の進む地域や集落の点在する山間部）におけるケアの問題は別様に考察されなければならないし、在宅ケアの文脈におけるヴァルネラビリティと、自然災害の文脈におけるヴァルネラビリティとは概念的に区別していく必要はある。

点」であったり、マイノリティの視点であったり、または特定の専門職の専門性であったりする。リスクに関する問題が取り扱われる際には必ずこういった立場（視点）からのリスクなのかという問題がついてまわる。つまり協働・連携のあり方を反省的に問わなければならない。「女性の視点」論は地域防災・災害対応を協働・連携の角度から捉えるための1つの視点なのである。とはいえ当然「女性の視点」からさえも排除されていく視点は生じる。こうした問題はフェミニズムと他のマイノリティ研究の蓄積から批判的に捉えられるべきである。

次に理論的な側面からの意義について述べたい。つまり本稿での議論を、理論的に展開するとしたらどのような可能性があるか、についてである。第2章における議論と第3章における議論に対応させながら述べたい。

### (3) 論点3 被害と「個人」

災害時要援護者とは平常時から社会的弱者としてカテゴライズされる人びとも含むし、必ずしも社会的弱者ではない人も含む。高齢であったり障がいを持っていたりすることによる避難行動の困難や、妊婦という一時的な状態に起因する避難行動の困難、たまたま日本語話者でない外国籍住民や旅行者であることの避難行動の困難が、そうした人びとの「ヴァルネラビリティ」の内容である。復興過程においても社会階層と不平等は影響するし、複数の社会的属性が累積する人びとで人びとの被害を拡大することもある。だが「ヴァルネラビリティ」という概念自体は、単に社会的属性から被害を説明しようとするのではなくて、状況的な要因をも示す。さらにどのような被害かというような「内容」面での被害だけではなくて、被害の「程度」も念頭において使用される広い射程を持った概念である。つまり、災害という状況下では、どのような属性の人びとであっても、どのような「害」を被るかは事前には予測しきれないのである。その事前の予測不可能性を示す概念として、本稿では「ヴァルネラビリティ」概念に依拠してきた。

こうした事前に予測不可能な被害が個人に生じた場合、それは通常の社会的排除とは異なる。災害時においてこそ社会的排除が強化されるのは確かだが、災害時だからこそ平常時では考えられないような欠乏状態が生じる。それは個人の社会的属性よりも災害という状況においてこそ、個人の身体をとおして経験されるような、絶対的な危機としての欠乏である。つまり極限状態である。こうした状態がたとえ先進国においてでさえ自然災害の発生時に個人に生じてしまうということは、実は後期近代を対象とした「リスク社会論」の射程に位置づける課題というよりも、自然災害を対象とした研究だからこそ、議論の俎上に載せうる課題である。自然災害の社会学的研究とリスク社会論の間にある距離はおそらく「リスク」概念の狭さに起因する。リスク概念を自然災害の社会学的研究に組み入れるとしたらそれは帰属という論点においてである。

第2章で述べたように、被害の原因帰属・責任帰属の宛先によってリスク／危険を区別する仕方（Luhmann）の考察は、補償問題が生じている場合に有効である。しかし上記のような欠乏状態としての被害はリスクの問題というよりは、端的に「危機（クライシス）」の問題である。こうした社会における危機（クライシス）を、リスク社会論との距離において災害研究の知見を参照にしながら第2章では考察した。よって、本稿ではリスク社会論に対して自然災害の研究が持つ含意という角度からの含意をあげる。つまり「リスク」概念は自然災害の特に開発途上国におけ

る考察にどの程度用いることのできる概念なのかという論点であり Wisner et al (2004) のリスク社会論からの距離のとり方を継承するものだ。もちろん概念の組み立て方によりその射程は異なるが「リスク」概念よりもヴァルネラビリティ概念の方が、自然災害の記述にはより適切である。

他方で、自然災害における女性の身体における被害は、平常時に女性の身体が被る危害と連続的なものである。まず性暴力被害の危険は自然災害時において高まることは海外の自然災害ではよく知られた事実である。阪神・淡路大震災でも東日本大震災でも災害時における女性への暴力の問題が女性支援団体から提起されてきた。自然災害の二次被害であるかのように性暴力被害が生じることは、平常時の性差別が災害時にもまた生じるということであり、この社会の性質をよく現している。自然災害だけではなくて社会の危機において女性への暴力は強化される。内戦や紛争の生じている国々では女性が当たり前のように性暴力の対象となる。戦時下の組織的な性暴力もそうである。つまり、社会の緊急時には女性の身体への暴力が強まる。それはいわゆるリスクの不平等な配分という説明が可能な事柄でもあるが、第一には、女性の身体をめぐる性差別の問題である。生理用品の不足や妊産婦の避難困難、避難所におけるプライバシーの問題もまた女性の身体におけるすべてのニーズが災害時に満たされにくいことを示している。災害時における女性の身体におけるこうした経験は、男性のそれとは明らかに非対称的である。この非対称性はまさに「災害と女性」としか言えない非対称性である。「女性の視点」から災害の被害を記述することは、単に「個人の視点」から災害の被害を記述することではない。まさに物質的な身体をめぐる女性の極限状態の記述である。これはフェミニズム理論におけるセックス／ジェンダーという区別を「女性の災害の被害」に対してどのように用いることができるのか、という論点でもある。自然災害において女性の身体が社会的に被る傷つきやすさを提起することが「女性の視点」論の意義である。「女性であること」による災害時の連帯は、本稿の第3章と第4章でとりあげたいいわゆる「女性支援」という課題にとって必要不可欠であると考ええる。こうした論点は身体と性差別をめぐるフェミニズム研究からの知見にさらに学ぶべきである。



## 文献一覧

- 阿部北夫・秋元律郎編, 1982, 『都市災害の科学』 有斐閣.
- Adger, W. N., 2006, "Vulnerability," *Global environmental change*, 16(3): 268-281.
- 相川康子, 2007, 「災害とジェンダー総論」 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門 (シリーズ 災害と社会 1)』 弘文堂, 223-228.
- 相澤出, 2013, 「地域医療と社会学——地域研究の視点から考える」『月刊地域医学』 27(10): 23-27.
- 秋元律郎, 1984, 「災害研究の方法と課題」 早稲田大学社会科学研究所編『災害と社会大系 (早稲田大学社会科学研究所研究シリーズ 17)』.
- 天田城介, 2004, 『古い衰えゆく自己の／と自由——高齢者ケアの社会学的実践論・当事者論』 ハーベスト社.
- 青木聡子, 2013, 『ドイツにおける原子力施設反対運動の展開——環境志向型社会へのイニシアティブ (MINERVA 社会学叢書 41)』 ミネルヴァ書房.
- 新井英靖・金丸隆太・松阪晃・鈴木栄子, 2012, 『発達障害児者の防災ハンドブック——いのちと生活を守る福祉避難所を』 クリエイツかもがわ.
- Ariyabandu, M. M., 2009, "Sex, Gender, and Gender Relations in Disasters," E.Enarson and P.G.D. Cgakrabarti eds., *Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives*, SAGE Publications, 5-17.
- 浅野幸子, 2013, 「災害時要援護者の支援と『多様性配慮』」 東日本大震災女性支援ネットワーク編『男女共同参画の視点で実践する災害対策——テキスト災害とジェンダー〈基礎編〉』, 20-39.
- Baraldi, C., G. Corsi and E. Esposito, 1997, *Glu: Glossar zu Luhmanns Theorie Sozialer Systeme*, Suhrkamp Verlag. (=土方透・庄司信・毛利康俊訳, 2013, 『GLU——ニクラス・ルーマン社会システム理論用語集』 国文社.
- Beck, U., 2011, 「この機会に——福島、あるいは世界リスク社会における日本の未来」 ウルリッヒベック・鈴木宗徳・伊藤美登里編『リスク化する日本社会——ウルリッヒ・ベックとの対話』 岩波書店, 1-12.
- Beck, U., 1986, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp Verlag. (=東廉・伊藤美登里訳, 1998, 『危険社会——新しい近代への道 (叢書・ユニベルシタス 609)』 法政大学出版会.
- Beck, U., 1994, "The Reinvention of Politics," Beck, U., A. Giddens, and S. Lash, *Reflexive Modernization*, Polity Press. (=松尾精文・小幡正俊・叶堂隆三訳, 1997, 「政治の再創造——再帰的近代化理論に向けて」『再帰的近代化——近現代における政治、伝統、美的原理』 而立書房, 9-103.
- Beck, U., 2002, *Das Schweigen der wörter*, Frankfurt: Suhrkamp Verlag. (=島村研一訳, 2010, 『世界リスク社会論——テロ、戦争、自然破壊』 ちくま学芸文庫.)

- Bolin, R., M. Jackson, and A.Crist, 1998, "Gender inequality, vulnerability, and disaster: Issues in theory and research," E.Enarson and B. H. Morrow eds., *The Gendered Terrain of Disaster: Through Women's Eyes*, Westport CT: Praeger, 27-44.
- Braidotti, R. ed., 1994, *Women, the Environment and Sustainable Development: Towards a Theoretical Synthesis*, Zed Books. (=寿福真美・戸原正法訳, 1999, 『グローバル・フェミニズム——女性・環境・持続可能な開発』 青木書店.)
- Burton, I., 1982, "Foreword," K. Hewitt ed., 1983, *Interpretation of Calamity: From the Viewpoint of Human Ecology (The Risks & Hazards Series 1)*, Allen & Unwin, v-vi.
- California Governor's Office of Emergency Service, 2000, *Meeting the Needs of Vulnerable People in Times of Disaster: A Guide for Emergency Managers*.
- Chant, S., 2006, "Re-thinking the 'feminization of poverty' in relation to aggregate gender indices," *Journal of Human Development*, 7(2): 201-220.
- Cutter, S. L., B. J. Boruff, and W. L. Shirley, 2003, "Social vulnerability to environmental hazards," *Social science quarterly*, 84(2): 242-261.
- d'Eaubonne, 1976, "Féminisme et écologie," R. Dumont ed, *L'Homme et son environnement*, Retz. (=辻由美訳, 2005, 「エコロジーとフェミニズム」 淡路剛久・川本隆史・植田和弘・長谷川公一編 『生活と運動 (リーディングス環境第3巻)』 有斐閣, 270-275.
- Delanty, G., 2003, *Community*, Routledge. (=山之内靖・伊藤茂訳, 2006, 『コミュニティ——グローバル化と社会理論の変容』 NTT 出版.
- Dürschmidt, J., 1996, "The delinking of locale and milieu," J. Eage ed., *Living the Global City*, Routledge.
- Dürschmidt, J., 2000, *Everyday Lives in the Global City: The Delinking of Locale and Milieu*, Routledge.
- Dwianto, R. D., 1999, Patron-Client Relation Reconsidered: Comparing Civil Defense Group in Kanto Earthquake and Jakarta Riots of May 1998," *International Journal of Japanese Sociology*, 8(1): 161-181.
- Dyson, M.E., 2007, *Come Hell or High Water: Hurricane Katrina and the Color of Disaster*, Basic Civitas Books. (=藤永康政訳, 2008, 『カトリナが洗い流せなかった貧困のアメリカ——格差社会で起きた最悪の災害 (P-Vine Books)』 スペースシャワーネットワーク.
- 江原由美子, 2011, 「ジェンダー秩序と社会の脆弱性——『災害とジェンダー』研究を手掛かりとして」『学術の動向』 16(8): 97-99.
- Enarson, E., and B. H. Morrow, 1998, *The Gendered Terrain of Disaster*, Westport: Praeger.
- Enarson, E., and M. Fordham, 2001, "From women's needs to women's rights in disasters," *Environmental Hazards*, 3(3): 133-136.
- Enarson, E., 1998, "Through women's eyes: A gendered research agenda for disaster social science," *Disasters*, 22(2): 157-173.
- Enarson, E., 2012, *Women Confronting Natural Disaster: From Vulnerability to Resilience*, Lynne

Rienner Publishers.

遠藤恵子, 2012, 「災害とジェンダーをめぐる諸問題 (特集 災害復興における男女共同参画)」

『GEMC journal グローバル時代の男女共同参画と多文化共生 Gender equality and multicultural conviviality in the age of globalization』(7): 6-15.

Fothergill, A., 1998, "The neglect of gender in disaster work: an overview of the literature," E.Enarson and B.H.Morrow eds., *The Gendered Terrain of Disaster: Through Women's Eyes*, Westport: Praeger Publishers, 11-25.

藤山明美・島香聖子・佐藤由理・斎藤恵子, 2012, 「座談会 地元保健師の立場から語る、被災から現在そして今後に向けて」『保健師ジャーナル』68(3): 164-176.

船橋晴俊, 2001, 「環境問題の社会学的研究」飯島伸子・鳥越皓之・長谷川公一・船橋晴俊編『環境社会学の視点 (講座環境社会学第1巻)』有斐閣.

外国人地震情報センター, 1996, 『阪神大震災と外国人——「多文化共生社会」の現状と可能性』明石書店.

Gilbert, C., 1995, "Studying disaster: a review of the main conceptual tools," *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 13(3): 231-240.

後藤実, 2012, 「包摂／排除の社会システム理論的考察」『社会学評論』63(3): 324-340.

萩原なつ子, 2001, 「ジェンダーの視点で捉える環境問題——エコフェミニズムの立場から」長谷川公一編『環境運動と政策のダイナミズム (講座環境社会学第4巻)』有斐閣, 35-64.

萩原なつ子, 2005, 「環境と女性／ジェンダーの交差 (研究ノート 2-1)」『武蔵工業大学環境情報学部紀要』6: 104-112.

花崎洋子, 2012, 「被災地の保健師から」『保健師ジャーナル』68(3): 172-176.

阪神・淡路大震災保健婦活動編集委員会, 1995, 『全国の保健婦に支えられて——阪神・淡路大震災の活動記録』.

Harvey, D., 1996, *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Wiley-Blackwell.

羽山美由樹・大道淑恵, 2004, 「有珠山噴火災害 保健所と町の保健師の連携が鍵」『保健師ジャーナル』60(4): 336-341.

Hewitt, K., 1995, "Reaction Paper: Excluded Perspectives in the Social Construction of Disaster," *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 13(3): 317-339.

東日本大震災女性支援ネットワーク, 2013, 『男女共同参画の視点で実践する災害対策——テキスト災害とジェンダー (基礎編)』.

Hilhorst, D., 2004, "Complexity and Diversity: Unlocking Social Domains of Disaster Response," G. Bankoff, G. Frerks and D. Hilhorst eds., *Mapping Vulnerability: Disasters, Development & People*, Earthscan, 52-66.

平野かよ子, 1994, 「地域保健法の概要と今後の保健活動の方向性」『保健婦雑誌』50(12): 926-931.

Hoffman, S.H. and A.Oliver-Smith, 2002, *Catastrophe & Culture: The Anthropology of Disaster*, School of American Research. (=若林佳史訳, 2006, 『災害の人類学——カストロフィと文化』明石

書店.)

- 本間照雄, 2013, 「沿岸部被災地における被災者支援の現状と課題」『社会学研究』92: 115-140.
- Hooks, B., 2000, *Feminism is for Everybody: Passionate Politics*, South End Pr. (=掘田碧訳, 2003, 『フェミニズムはみんなのもの——情熱の政治学』新水社.
- Hufschmidt, G., 2011, "A comparative analysis of several vulnerability concepts," *Natural hazards*, 58(2): 621-643.
- 池田恵子, 2010, 「ジェンダーの視点を取り込んだ災害脆弱性の分析——バングラデシュの事例から」『静岡大学教育学部研究報告 人文・社会・自然科学篇』60: 1-16.
- 池田恵子, 2013, 「災害とジェンダーをめぐる国際動向」東日本大震災女性支援ネットワーク編『男女共同参画の視点で実践する災害対策——テキスト災害とジェンダー〈基礎編〉』, 58-66.
- 池田謙一・宮田加久子, 1982, 「アメリカにおける社会科学的災害研究の動向」東京大学新聞研究所編『災害と人間行動』東京大学出版会, 265-300.
- 今田高俊, 2007, 『社会生活からみたリスク (リスク学入門 4)』岩波書店.
- いのうえせつこ, 2008, 『地震は貧困に襲いかかる——「阪神・淡路大震災」死者 6437 人の叫び』花伝社.
- 石井正, 2012, 『東日本大震災石巻災害医療の全記録——「最大被災地」を医療崩壊から救った医師の 7 ヶ月』講談社ブルーバックス.
- 伊藤嘉高, 2008, 『グローバル世界における〈場所〉と創発の社会学——グローバルな空間編制とアジアの地域住民組織』東北大学博士学位論文.
- 岩見ヒサ, 2010, 『吾が住み処ここより外になし——田野畑村元開拓保健婦のあゆみ』萌文社.
- 岩崎 信彦・鶴飼 孝造・浦野 正樹・辻 勝次・似田貝 香門・野田 隆・山本 剛郎編, 1999a, 『阪神淡路大震災の社会学 1——被災と救援の社会学』昭和堂.
- 岩崎 信彦・鶴飼 孝造・浦野 正樹・辻 勝次・似田貝 香門・野田 隆・山本 剛郎編, 1999b, 『阪神淡路大震災の社会学 2 ——避難生活の社会学』昭和堂.
- 岩崎 信彦・鶴飼 孝造・浦野 正樹・辻 勝次・似田貝 香門・野田 隆・山本 剛郎編, 1999c, 『阪神淡路大震災の社会学 3 ——復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂.
- 開沼博, 2011, 『「フクシマ」論——原子力ムラはなぜ産まれたのか』青土社.
- 金川克子, 2000, 「保健婦と保健婦活動」『保健婦雑誌』56(3): 182-184.
- 金菱清, 2012, 「社会的公正性を支える不公平の承認——不法占拠と 3.11 大震災における『剥き出しの生』をめぐって (特集 現代社会における公正と承認)」『社会学年報』41: 23-33.
- 加藤秀一, 2006, 『知らないと恥ずかしいジェンダー入門』朝日新聞社.
- 川村千鶴子, 2012, 『3.11 後の多文化家族——未来を拓く人びと』明石書店.
- 茅山加奈江・石毛久美子・若杉里実・増田佳世・小林啓子, 1999, 「座談会 保健婦と地区の関係を考える」『保健婦雑誌』55(8): 630-641.
- 木村哲也, 2012, 『駐在保健婦の時代 1942-1997』医学書院.

- 北岡秀郎・水俣病不知火患者会・ノーモア水俣国賠訴訟弁護団編, 2010, 『ノーモア・ミナマタ』花伝社.
- 北岡秀子, 2004, 「保健婦活動の原点・家庭訪問」『保健師ジャーナル』60(2): 186-192.
- Kittay, E. F., 1999, *Love's labor: Essays on Women, Equality, and Dependency*, New York: Routledge. (= 岡野八代・牟田和恵監訳, 2010, 『愛の労働あるいは依存とケアの正義論』白澤社.)
- 小林美希, 2011, 『ルポ 職場流産——雇用崩壊後の妊娠・出産・育児』岩波書店.
- 国連防災の10年編, 1991, 「国際防災の10年国際会議報告書」.
- 小松丈晃, 2003, 『リスク論のルーマン』劉草書房.
- 小松丈晃, 2013, 「社会的排除のリスクに抗する機能システムはありうるのか——ルーマンの『宗教』論ならびに福祉領域でのルーマン理論受容の動向」高橋徹・小松丈晃・春日淳一『滲透するルーマン理論——機能分化論からの展望』文眞堂, 129-154.
- 小松丈晃, 2007, 「リスク社会と信頼」今田高俊『社会生活からみたリスク (リスク学入門4)』岩波書店, 109-126.
- 小松田儀貞, 2013, 「岩手県藤沢町における地域包括ケアシステムの形成と展開」『社会学研究』92: 15-38.
- 小松丈晃, 2012, 「システミック・リスクと社会の《危機》——社会システム理論による複合災害の記述 (特集 社会の危機——社会学理論の挑戦)」『現代社会学理論研究』6: 13-25.
- 小宮友根, 2011, 『実践の中のジェンダー——法システムの社会学的記述』新曜社.
- 厚生労働省, 2013, 「保健師活動領域調査」.
- 厚生労働省, 2007, 「市町村保健活動の再構築に関する検討会報告書」.
- 倉田和四生, 1999, 『防災福祉コミュニティ——地域福祉と自主防災の統合』ミネルヴァ書房.
- Lister, R., 2004, *Poverty (Polity Key Concepts in the Social Science series)*, Polity. (= 松本伊智朗監訳, 2011, 『貧困とは何か——概念・言説・ポリティクス』明石書店.)
- Luhmann, N., 1993, *Risk: A Sociological Theory*, Transaction.
- Luhmann, N., 1992, *Beobachtungen der Moderne*, Westdeutscher Verlag. (= 馬場靖雄訳, 2003, 『近代の観察 (叢書ユニベルシタス 766)』法政大学出版局.
- 正村俊之, 2013, 「震災とリスク・コミュニケーション——日本社会におけるリスクの社会的構成 (第1部 講演4)」『社会情報』22(2): 36-45.
- 松井克浩, 2011, 『震災・復興の社会学——2つの「中越」から「東日本」へ』リベルタ出版.
- 松井克浩, 2008, 『中越地震の記憶——人の絆と復興への道 (新大人文選書)』高志書院.
- 松本園子・永田陽子, 2011, 『実践過程支援論』ななみ書房.
- 松本悦子, 2003, 「女性雑誌としてながめた『保健婦雑誌』」『保健婦雑誌』59(9): 868-875.
- 三上剛史, 2013, 『社会学的ディアボリズム——リスク社会の個人』学文社.
- 美馬達哉, 2012, 『リスク化される身体——現代医学と統治のテクノロジー』青土社.
- 皆川満寿美, 2011a, 「日本の災害・復興政策と男女共同参画／ジェンダー平等」『埼玉自治研』36: 19-24.

- 皆川満寿美, 2011b, 「ニュースをよみとく 11 3.11 から 1 年」『女性の安全と健康のための支援教育センター通信』 32: 40-43.
- 三井さよ, 2004, 『ケアの社会学——臨床現場との対話』 劉草書房.
- 三浦修, 2011, 「災害時要援護者支援におけるソーシャルワーク機能に関する一考察」『新潟青陵学会誌』 4(1): 63-69.
- 湯沢布矢子, 1994, 「保健婦活動の課題」『公衆衛生研究』 43(2): 141-146.
- 宗方恵美子, 2012, 「お見舞い訪問からせんとくネットへ——被災女性の声をあと押しする」みやぎの女性支援を記録する会編『女たちが動く——東日本大震災と男女共同参画視点の支援』生活思想社, 44-61.
- 村嶋幸代・鈴木るり子・岡本玲子, 2012, 『大槌町 保健師による全戸家庭訪問と被災地復興——東日本大震災の健康調査から見えてきたこと』 明石書店.
- 室井研二, 2011, 『都市化と災害——とある集中豪雨災害の社会的モノグラフ』 大学教育出版.
- 永井彰, 2008, 「災害弱者の支援と自立」吉原直樹編『防災の社会学——防災コミュニティの社会設計に向けて（シリーズ防災を考える 1）』 東信堂, 139-167.
- 内閣府男女共同参画局, 2003, 「防災・復興の取組指針（案）」.
- 内閣府, 2006, 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」.
- 内閣府男女共同参画局, 2013, 「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」.
- 内閣府男女共同参画局, 2011, 「平成 23 年版男女共同参画白書」.
- 中野潤子, 2003, 「昭和に活躍した保健婦」『保健婦雑誌』 59(8): 770-775.
- 直野章子, 2011, 『ひばくと補償——広島、長崎、そして福島』 平凡社.
- 成木弘子, 1999, 「保健婦の視点を生かす地区診断」『保健婦雑誌』 55(9): 718-725.
- Nassehi, A., 2002, 「リスク回避と時間処理——近代社会における時間のパラドクス」土方透・アルミンナセヒ編『リスク——制御のパラドクス』 新泉社, 18-51.
- Neumayer, E. and T.Plümper, 2007, "The gendered nature of natural disasters: The impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002," *Annals of the Association of American Geographers*, 97(3): 551-566.
- 日本看護協会, 2006, 「やってみよう！！ポピュレーションアプローチ」.
- 日本公衆衛生協会, 1993, 『ふみしめて五十年——保健婦活動の歴史』, 厚健出版.
- 日本公衆衛生協会, 2012, 「全国の自治体等による東日本大震災被災地への保健医療福祉支援実態調査報告書」.
- 日本公衆衛生協会, 2013, 「被災地への保健師の派遣の在り方に関する検討会」報告書.
- 21 世紀文明研究委員会, 2005, 「21 世紀における『安全・安心』概念の検討——新しいパラダイムの構築にむけて（安全で安心な都市（まち）づくりのあり方）（「21 世紀文明の創造」調査研究事業・研究報告書（第 2 部会））」.
- 認定 NPO 法人ゆめ基金, 2013, 『障害者市民防災提言集 東日本大震災版』.
- 西山志保, 2007, 『ボランティア活動の論理——阪神・淡路大震災からサブシステム社会へ』 東

信堂.

- 似田貝香門編, 2008, 『自立支援の実践知——阪神・淡路大震災と共同・市民社会』 東信堂.
- NPO 法人女性と子ども支援センター・ウィメンズネット・こうべ, 2009, 『被災地における性暴力——防止と対応のためのマニュアル』.
- 及川艶子, 2012, 「復興に向けた、市民の健康を守る活動のあり方とは」『保健師ジャーナル』68(3): 177-181.
- 岡野八代・牟田和恵編, 2011, 『ケアの倫理からはじめる正義論——支えあう平等』 白澤社.
- 奥田博子, 2008a, 「自然災害における保健師の役割」『保健医療科学』57(3): 213-219.
- 奥田博子, 2008b, 「新潟中越沖地震——県内2度目の全国保健師派遣支援の実際」『保健師ジャーナル』64(4): 314-318.
- 奥山恵美子, 2012, 「女性首長から 女性の視点からの防災」内閣府『共同参画』3月号, 13.
- Oliver-Smith, A., 2004, "Theorizing Vulnerability in a Globalized World: A Political Ecological Perspective," G. Bankoff, G. Frerks and D. Hilhorst eds., *Mapping Vulnerability: Disasters, Development & People*, Earthscan, 10-24.
- 女たちの21世紀編集委員会編, 2005, 「特集 災害とジェンダー——被災地の女性たち」『女たちの21世紀』42: 16-19.
- 大木幸子, 森田桂, 2003, 「何のために家庭訪問をするのか?」『保健婦雑誌』59(1): 8-14.
- 大西若稲, 1985, 『さい果ての原野に生きて——開拓保健婦の記録』, 日本看護協会出版.
- 大沢真理・堂本暁子・山地久美子編, 2011, 『「災害・復興と男女共同参画」6.11 シンポジウム——災害・復興に男女共同参画の視点を (GCOE「グローバル時代の男女共同参画と多文化共生」社会科学研究所連携拠点研究シリーズ NO.4) ISS リサーチシリーズ 46』東京大学社会科学研究所.
- 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編, 2007, 『災害社会学入門 (シリーズ 災害と社会 1)』弘文堂.
- 大矢根淳, 2005, 「災害と都市——21世紀・『地学的平穩の時代の終焉』を迎えた都市生活の危機」藤田弘夫・浦野正樹編『都市社会とリスク——豊かな生活をもとめて (シリーズ社会学のアクチュアリティ 批判と創造 8)』東信堂, 269-302.
- 大矢根淳, 2008, 「地域防災における『自助・共助・公助』」吉井博明・田中淳編『災害危機管理論入門 (シリーズ 災害と社会 3)』弘文堂, 290-296.
- 大矢根淳, 2007, 「生活再建と復興」大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門 (シリーズ 災害と社会 1)』弘文堂, 152-158.
- Oxfam International, 2005, *The tsunami's impact on women (Oxfam Briefing Note)*, Oxfam International.
- Paine, R., 2002, "Danger and the No-Risk Thesis," S. H. Hoffman and A. Oliver-Smith eds, *Catastrophe & Culture: The Anthropology of Disaster*, School of American Research. (=若林佳史訳, 2006, 「危険とリスク否定論」『災害の人類学——カストロフィと文化』明石書店, 77-103.)
- Pelling, M., 2003, *The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience*, Earthscan.

- Quarantelli, E. L. Ed., 1998, *What is a Disaster?: a Dozen Perspectives on the Question*, Routledge.
- 佐々木久美子, 2008, 「地域保健医療行政の展開における保健師活動の効果」『社会学年報』 37: 105-116.
- 佐藤恵, 2008, 「自立支援のリアリティ——被災地障害者センターの実践から」 似田貝香門編『自立支援の実践知——阪神・淡路大震災と共同・市民社会』 東信堂, 205-248.
- 清水裕・西道実・田中優・堀洋元・松井豊・水田恵三, 2005, 「地域自主防災組織の活動実態と活動上の問題点——南関東地域の3つの自治体における検討」『学苑・人間社会学部紀要』 772: 142-151.
- NPO 法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ, 2013, 『冊子 3. 11 後を生きる シングルマザーたちの体験を聞く』.
- Shute, S. and S. Hurley eds., 1993, *On Human Rights (The Oxford Amnesty Lectures)*, Basic Books. (= 中島吉弘・松田まゆみ訳, 1998, 『人権について——オックスフォード・アムネスティ・レクチャーズ』 みすず書房.)
- 下夷美幸, 2012, 「東日本大震災と男女共同参画——『人間の復興』に向けて (特集 東日本大震災と福祉社会の課題——〈交響〉と〈公共〉の臨界)」『福祉社会学研究』 9: 63-80.
- 総務省消防局, 2011, 「自主防災組織の手引き」.
- 菅原京子, 2003, 「わが国の保健師制度の歴史と展望——いまこそ看護師資格との一本化を (FOCUS 保健師制度再考)」『保健婦雑誌』 59(4): 334-343.
- 鈴木広編, 1998, 『災害都市の研究——島原市と普賢岳』 九州大学出版会.
- 鈴木るり子, 2011, 「災害時こそ保健師本来の働きを」『地域保健』 42(11): 30-37.
- 田上豊資, 2011, 「被災地支援で教えられた公衆衛生の原点」『保健師ジャーナル』 67(9): 752-759.
- 高鳥毛敏雄, 1996, 「災害時の公衆衛生と保健婦——阪神・淡路大震災から保健行政が学ぶこと (特集 災害時における公衆衛生—阪神・淡路大震災から学ぶもの)」『保健婦雑誌』 52(8): 600-605.
- 竹信三恵子・赤石千衣子, 2012, 『災害支援に女性の視点を! (岩波ブックレット NO. 852)』 岩波書店.
- 田中重好, 2007, 『共同性の地域社会学——祭り・雪処理・交通・災害』 ハーベスト社.
- 田中重好, 2013, 「『想定外』の社会学」 田中重好・船橋晴俊・正村俊之編『東日本大震災と社会学——大災害を生み出した社会』 ミネルヴァ書房.
- 田中淳, 2007, 「災害弱者問題」 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門 (シリーズ 災害と社会 1)』 弘文堂, 136-141.
- 田中幹人・丸山紀一郎・標葉隆馬, 2012, 『災害弱者と情報弱者——3.11 後何が見過ごされたのか』 筑摩書房.
- 田中幸子・春山早苗, 2004, 「台湾の保健師に聞く SARS の経験と健康危機における保健師の役割」『保健師ジャーナル』 60(8): 782-787.
- 田中総一郎・菅井裕行・武山裕一, 2012, 『重症児者の防災ハンドブック——3.11 を生きぬいた重い障がいのある子どもたち』 クリエイツかもがわ.



The Sphere Project, 2011, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*.

(=特定非営利活動法人難民支援協会訳, 2012, 『スフィア・プロジェクト——人権憲章と人道対応に関する最低基準』.)

Tierney, K. J., 2007, "From the margins to the mainstream?: Disaster research at the crossroads," *Annual Review of Sociology* 33: 503-525.

地域保健編集部, 2011, 「仮設住宅の健康課題の解決に向けて」『地域保健』42(11): 18-27.

特定非営利法人イコールネット仙台, 2012, 『東日本大震災に伴う「震災と女性」に関する調査報告書』.

辻勝次, 2001, 『災害過程と再生過程——阪神・淡路大震災の小叙事誌』晃洋書房.

角崎悦子, 2007, 「アジア・途上国における災害とジェンダー」大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門 (シリーズ 災害と社会 1)』弘文堂, 229-237.

土屋厚子・川田敦子, 2011, 「静岡県の初動体制と仙台市および岩手県での保健師活動」『保健師ジャーナル』67(9): 760-764.

内田有美, 2012, 「セクシャルマイノリティの避難生活」みやぎの女性支援を記録する会編『女たちが動く——東日本大震災と男女共同参画の視点』生活思想社, 100-113.

植田今日子, 2009, 「ムラの『生死』をとわれた被災コミュニティの回復条件——中越地震被災集落・新潟県旧山古志村檜木集落の人びとの実践から」『ソシオロジ』54(2): 19-35.

上野千鶴子, 2011, 『ケアの社会学——当事者主権の福祉社会へ』太田出版.

ウィメンズネット・こうべ編, 1996, 『女たちが語る阪神・淡路大震災』.

ウィメンズネット・こうべ編, 2005, 『災害と女性——防災・復興に女性の参画を』.

浦野正樹, 2010, 「災害研究のアクチュアリティ——災害の脆弱性／復元＝回復力パラダイムを軸として (〈特集〉「災害」——環境社会学の新しい視角)」『環境社会学研究』16: 6-18.

浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編, 2007, 『復興コミュニティ論入門 (シリーズ 災害と社会 2)』弘文堂.

浦野正樹, 2007, 「脆弱性概念から復元・回復力概念へ」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『復興コミュニティ論入門 (シリーズ 災害と社会 2)』弘文堂, 27-33.

浦野正樹, 2008, 「自主防災活動の組織化と展開」吉井博明・田中淳編『災害危機管理論入門 (シリーズ 災害と社会 3)』弘文堂, 280-290.

Urry, J., 2002, *Global Complexity*, Polity.

Urry, J., 2007, *Mobilities*, Polity.

Urry, J., 2000, *Sociology Beyond Societies: Mobilities for the Twenty-First Century (International Library of Sociology)*, Routledge. (=吉原直樹監訳, 2006, 『社会を越える社会学——移動・環境・シチズンシップ (叢書・ユニベルシタス)』法政大学出版局.)

Wisner, B., P. Blaikie, T. Cannon and I. Davis, 2004, *At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*, Routledge.

山地久美子, 2009, 「ジェンダーの視点から防災・災害復興を考える——男女共同参画社会の地域

- 防災計画』『災害復興研究』1: 45-76.
- 山田秀子, 2008, 「保健所の役割」『保健師ジャーナル』64(4): 328-333.
- 山口昌男, 2007, 『いじめの記号論』岩波現代文庫.
- 山本千晶, 2011, 「解題」『ジェンダー研究』14: 121-122.
- 山本康生, 1981, 「〈研究動向〉1970年代後半のアメリカにおける災害研究」『社会学評論』31(4): 98-110.
- 山根純佳, 2012, 「原発事故による『母子避難』問題とその支援——山形県における避難者調査のデータから」『山形大学人文学部研究年報』10: 37-51.
- 山下祐介, 2008, 『リスク・コミュニティ論——環境社会史序説（シリーズ 災害と社会 6）』弘文堂.
- 山下祐介・菅磨志保, 2002, 『震災ボランティアの社会学——“ボランティア=NPO 社会の可能性”（MINERVA 社会学叢書）』ミネルヴァ書房.
- 山下祐介, 2012, 『「原発避難」論——避難の実像からセカンドタウン、故郷再生まで』明石書店.
- 山下祐介, 2013, 『東北発の震災論——周辺から広域システムを考える』ちくま新書.
- 矢守克也・渥美公秀, 2011, 『ワードマップ 防災・減災の人間科学——いのちを支える、現場に寄り添う』新曜社.
- 吉井博明・田中淳編, 2008, 『災害危機管理論入門——防災危機管理担当者のための基礎講座（シリーズ 災害と社会 4）』弘文堂.
- 吉原直樹編, 2013, 『安全・安心コミュニティの存立基盤——東北6都市の町内会分析』御茶の水書房.
- 吉原直樹, 2009, 「地縁再考——創発的な場所理解に向けて」近畿大学日本文化研究所編『日本文化の美と醜——その形式と融合』風媒社, 256-273.
- 吉原直樹, 2008, 「防災ガバナンスの可能性と課題」吉原直樹編『防災の社会学——防災コミュニティの社会設計に向けて（シリーズ 防災を考える 1）』東信堂, 169-192.
- 吉澤剛・中島貴子・本堂毅, 2012, 「科学技術の不定性と社会的意思決定——リスク・不確実性・多義性・無知」『科学』82(7): 788-795.
- Young, I. M., 2013, *Responsibility for Justice*, Oxford University Press.
- 全国保健師教育機関協議会監修, 2012, 『資格のとり方・しごとのすべて 保健師まるごとガイド（まるごとガイドシリーズ 20）』ミネルヴァ書房.
- 全国保健師長会, 2006, 「大規模災害における保健師の活動マニュアル」.

## 初出一覧

それぞれの章・節ごとに関連する論文・報告書等の一覧である。

※学会報告・研究会報告に関する業績については一部を除き割愛した。

## 第1章

板倉有紀, 2008, 「災害の社会学関連文献解題（補論）」吉原直樹編『防災の社会学——防災コミュニティの社会設計に向けて』東信堂, 217-230.

板倉有紀, 2013（印刷中）, 「災害研究の展開と『女性の視点』——東日本大震災と『ヴァルネラビリティ』概念」『社会学研究』93.

## 第2章

板倉有紀, 2010, 「災害現象への社会的アプローチにおける『ヴァルネラビリティ』の視点——災害弱者問題の実践的課題に向けて」『社会学研究』88: 27-49.

板倉有紀, 2013, 「津波被災地における健康リスクと保健師職能」. 日本社会学会（第86回大会）研活テーマセッション「リスク社会論再訪」報告原稿

板倉有紀, 2007, 「エスノスケープとミリュー」. 東北社会学会（第55回大会）自由報告原稿

## 第3章

板倉有紀, 2013（印刷中）, 「災害研究の展開と『女性の視点』——東日本大震災と『ヴァルネラビリティ』概念」『社会学研究』93.

## 第4章

板倉有紀, 2009, 「東北地方都市における自主防災活動の現状と課題」『東北都市学会研究年報』9: 51-61.

板倉有紀, 2008, 「防災活動と町内会（第5章）」東北都市社会学研究会編『地方都市における転換期町内会の動向——2006年山形市町内会・自治会調査結果報告書』.

板倉有紀, 2008, 「町会と防災活動（第2章）」東北都市社会学研究会編『地方都市におけるゆらぐ町内会とその動態——2008年青森市町内会・自治会調査結果報告書』.

板倉有紀, 2009, 「防災活動と町内会——地域社会の『災害弱者』に着目して」東北都市社会学研究会編『地方都市における町内会の変容とその諸相——2009年度福島市町内会・自治会調査結果報告書』.

板倉有紀, 2013, 「東日本大震災における『支援』と『ケア』——『ニーズの多様性』と保健師職能（特集 社会問題としての東日本大震災）」『社会学年報』42: 17-29.

## 第5章

板倉有紀, 2013, 「東日本大震災における『支援』と『ケア』——『ニーズの多様性』と保健師  
職能（特集 社会問題としての東日本大震災）」『社会学年報』42: 17-29.

## 終章

書き下ろし